

**PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN BERDASARKAN ASAS
KEISLAMAN MENURUT UNDANG-UNDANG
NOMOR 11 TAHUN 2006 TENTANG PEMERINTAHAN ACEH**

OLEH:

M. RIZWAN
NIM. 94315010537

Program Studi:

HUKUM ISLAM



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITA ISLAM NEGERI (UIN) SUMATERA UTARA
M E D A N
2022**

SURAT PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : M Rizwan
Nim : 94315010537
Tempat/Tgl.Lahir : Samalanga/10 April 1975
Pekerjaan : Dosen Program Studi Ilmu Politik/Mahasiswa Program
Pascasarjana UIN Sumatera Utara.
Alamat : Jl. Tu Ali Raya No 75, Hagu Barat Laut, Kota
Lhokseumawe, Aceh.

menyatakan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang berjudul "PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN BERDASARKAN ASAS /KEISLAMAN MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2006 TENTANG PEMERINTAHAN ACEH", benar-benar karya asli saya, kecuali kutipan-kutipan yang disebutkan sumbernya.

Apabila terdapat kesalahan dan kekeliruan di dalamnya, sepenuhnya menjadi tanggungjawab saya.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya.

Medan, 10 Januari 2022



M Rizwan
M Rizwan

PERSETUJUAN

Disertasi Berjudul:

PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN BERDASARKAN ASAS KEISLAMAMAN
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2006 TENTANG
PEMERINTAHAN ACEH

Oleh:

M Rizwan
NIM. 94315010537

Dapat disetujui dan disahkan untuk memperoleh gelar Doktor (S-3) pada Program Studi
Hukum Islam Pascasarjana UIN Sumatera Utara, Medan

Medan, 2 Februari 2022

KOMISI PEMBIMBING

Pembimbing I,



Prof. Dr. Asmuni, M.Ag
NIP.195408201982031002
NIDN. 2020085402

Pembimbing II,



Dr. Azhari Akmal Tarigan, M.Ag
NIP. 197212041998031002
NIDN. 2004127204

PENGESAHAN

Disertasi berjudul: **PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN BERDASARKAN ASAS KEISLAMAN MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2006 TENTANG PEMERINTAHAN ACEH** oleh Saudara M Rizwan, NIM. 94315010537, Program Studi Hukum Islam telah diuji dalam Sidang Tertutup Disertasi Pascasarjana UIN Sumatera Utara Medan pada tanggal 2 Februari 2022. Disertasi ini telah diperbaiki sesuai masukan dari penguji dan telah memenuhi syarat-syarat untuk dapat diajukan pada Sidang Terbuka (Promosi Doktor) pada Program Hukum Islam Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sumatera Utara Medan.

Medan, 02 Februari 2022

Panitia Sidang Tertutup Disertasi

Pascasarjana UIN Sumatera Utara Medan

Ketua

Prof. Dr. Hasan Bakti Nasution, M. Ag

NIP. 19620814 199203 1 003

NIDN. 2014086201

Sekretaris

Dr. Phil. Zaimal Fuad, MA

NIP. 19670423 199403 1 004

NIDN. 2023046701

Anggota

Prof. Dr. Samani, M. Ag

NIP. 19540820 198203 1 002

NIDN. 2020085402

Dr. Fauzi Akmal Tarigan, M. Ag

NIP. 19721204 199803 1 002

NIDN. 2004127204

Prof. Dr. Fauzi Salah, MA

NIP. 19780520 200312 1 001

NIDN. 2020057402

Dr. Nurpu, Khoiri, M. Ag

NIP. 19720406 200701 1 047

NIDN. 2006047202

Dr. Dhiandlin Tanjung, S.IIL, MA

NIP. 197910200901 1 010

NIDN. 2020107903

Mengetahui,

Direktur Pascasarjana UIN Sumatera Utara Medan



Prof. Dr. Hasan Bakti Nasution, M. Ag

NIP. 19620814 199203 1 003

NIDN. 2014086201

ABTRAKSI

Judul : Penyelenggaraan Pemerintahan Berdasarkan Asas Keislaman Menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

Nama : M Rizwan

**Pembimbing : 1. Prof. Dr. Asmuni, M.Ag
2. Dr. Azhari Akmal Tarigan, M.Ag**

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 memberikan kekhususan dan keistimewaan bagi Aceh dalam bidang penyelenggaraan pemerintahan dengan asas keislaman. Kelahiran UU tersebut erat kaitannya dengan *legal policy* (politik hukum) pemerintah pusat untuk menyediakan sebuah solusi komprehensif terhadap konflik Aceh yang sudah berlangsung lama. Namun, sejauh undang-undang ini diberlakukan kondisi kesejahteraan masyarakat Aceh belum sepenuhnya terpenuhi. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif untuk melihat politik hukum, sistematisasi asas keislaman dan kendala penyelenggaraan pemerintahan Aceh yang berasaskan keislaman dalam kerangka negara kebangsaan dan negara kesatuan yang sangat majemuk. Untuk menjawab permasalahan penelitian, disertasi ini menggunakan lima landasan teoritis yaitu teori politik hukum, teori sistematisasi hukum, teori relasi agama dan Negara, teori perundang-undangan dan teori maqashi al-syariah. Penelitian ini menemukan bahwa kebijakan politik hukum pemerintah pusat dengan menerbitkan UU khusus bagi Aceh membuat Aceh tetap kokoh menjadi bagian dari NKRI, sebab UU tersebut berhasil memadamkan pemberontakan Aceh dan memberlakukan tertib hukum di Aceh. Secara teoritis, kebijakan politik hukum pemerintah pusat selaras dengan rumusan teoritik bahwa konfigurasi politik yang demokratis di masa kepemimpinan presiden SBY telah menghasilkan produk hukum yang responsif dan membuktikan bahwa politik sangat mempengaruhi produk hukum. Dalam pembentukan UU Nomor 11 Tahun 2006 ditemukan bahwa untuk menjamin supaya kekhususan dan keistimewaan Aceh tetap terpelihara maka asas keislaman diletakkan sebagai asas utama dalam penyelenggaraan pemerintahan Aceh. Asas juga dipencarkan dan disistematisasikan dalam berbagai produk hukum di Aceh dalam bentuk qanun-qanun di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Pensistematisasian asas keislaman sangat kentara dalam qanun-qanun yang berkaitan dengan syariat Islam. Sementara dalam qanun-qanun di luar qanun syariat Islam asas keislaman ini tidak dicantumkan secara eksplisit. Namun demikian, penyelenggaraan pemerintahan Aceh dalam kerangka pelaksanaan syariat Islam, memiliki kendala-kendala yang cukup beragam seperti kendala politik, yuridis dan sosiologis. Secara politik dan hukum, perubahan regulasi di tingkat nasional seringkali menimbulkan konflik regulasi antara kekhususan dan keistimewaan Aceh dengan berbagai produk hukum dan kebijakan di pusat. Namun, kekuatan qanun-qanun syariat di Aceh tetap kuat karena pembatalan terhadap qanun-qanun tersebut hanya dapat dilakukan melalui *judicial review* di Mahkamah Agung.

Kata kunci: asas keislaman, pemerintahan, politik hukum, sistematisasi hukum, kekhususan dan keistimewaan Aceh.

Abstract

Judul : Penyelenggaraan Pemerintahan Berdasarkan Asas Keislaman Menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh
Nama : M Rizwan
Pembimbing : 1. Prof. Dr. Asmuni, M.Ag
2. Dr. Azhari Akmal Tarigan, M.Ag

Law Number 11/2006 provides specificity and privileges for Aceh in the field of governance with Islamic principles. The birth of the law is closely related to the legal policy of the central government to provide a comprehensive solution to the longstanding conflict in Aceh. Considering that Aceh has always been an area that has a strong Islamic spirit, the central government's legal political policy responsively accommodates this phenomenon in a legal policy by placing this recognition in a law. This research is a normative juridical research to look at legal policy, systematization of Islamic principles and obstacles in the administration of Aceh's government which is based on Islam within the framework of a very plural nation-state and unitary state. To answer the research problem, this dissertation uses three theoretical foundations, namely the theory of legal policy, the theory of legal systematization, and the theory of the relationship between religion and the state. This study found that the central government's legal policy by issuing a special law for Aceh made Aceh remain firmly part of the Unitary Republic of Indonesia, because the law succeeded in quelling the Aceh rebellion and enforcing the rule of law in Aceh. Theoretically, the central government's legal policy is in line with the theoretical formulation that a democratic political configuration during the leadership of President SBY has produced responsive legal products. In the formation of Law Number 11 of 2006 it was found that in order to ensure that the specificity and privileges of Aceh are maintained, the Islamic principle is placed as the main principle in the administration of Aceh's government. Islamic principles are explicitly stated in the body of the law, and are also dispersed and systematized in various legal products in Aceh in the form of qanuns at the provincial and district/city levels. The systematization of Islamic principles is very obvious in the qanuns that are directly related to Islamic law. Meanwhile, in the qanuns outside the qanuns of Islamic law, this Islamic principle is not explicitly stated. However, the administration of Aceh's government within the framework of implementing Islamic law has quite a variety of obstacles, such as political, juridical and sociological constraints. The issue of Islamic law in Aceh continues to be highlighted by national commissions such as Komnas Perempuan, non-governmental organizations working in the field of human rights and the secular mass media. Politically and legally, changes to regulations at the national level often lead to regulatory conflicts between the specifics, privileges of Aceh and various legal products and policies at the Center, such as the decisions of the Constitutional Court, the regional election law and finally the omnibus law.

Keywords: Islamic principles, local government, legal policy, legal systematization, the specifics and privileges of Aceh.

الملخص

يوفر القانون رقم 11 لعام 2006 خصوصية وامتيازات لأتشييه في مجال الحكم مع المبادئ الإسلامية. يرتبط ولادة القانون ارتباطاً وثيقاً بالسياسة القانونية للحكومة المركزية لتوفير حل شامل لصراع أتشييه طويل الأمد. بالنظر إلى أن أتشييه كانت دائماً منقمة ذات روح إسلامية قوية ، فإن السياسة السياسية القانونية للحكومة المركزية تستوعب هذه الظاهرة في سياسة قانونية من خلال وضع هذا الاعتراف في قانون. هذا البحث هو بحث فقهي معياري للنظر في السياسة القانونية ، ومنهجية المبادئ الإسلامية والعقبات التي تعترض إدارة حكومة أتشييه القائمة على الإسلام في إطار دولة قومية شديدة التعددية ودولة موحدة. للإجابة على مشكلة البحث ، تستخدم هذه الرسالة ثلاثة أسس نظرية ، وهي نظرية السياسة القانونية ، ونظرية التنظيم القانوني ، ونظرية العلاقة بين الدين والدولة. وجدت هذه الدراسة أن السياسة السياسية القانونية للحكومة المركزية من خلال إصدار قانون خاص لأتشييه جعلت أتشييه تظل جزءاً ثابتاً من جمهورية إندونيسيا الموحدة ، لأن القانون نجح في قمع تمرد أتشييه وفرض سيادة القانون في أتشييه. من الناحية النظرية ، تتماشى السياسة السياسية القانونية للحكومة المركزية مع الصياغة النظرية القائلة بأن التكوين السياسي الديمقراطي أثناء قيادة الرئيس SBY قد أنتج منتجات قانونية متجاوبة. في تشكيل القانون رقم 11 لعام 2006 ، وجد أنه لضمان الحفاظ على خصوصية وامتيازات أتشييه ، يتم وضع المبادئ الإسلامية باعتبارها المبادئ الرئيسية في إدارة حكومة أتشييه. إن المبادئ الإسلامية منصوص عليها صراحة في متن القانون ، كما أنها مشتتة ومنهجية في العديد من المنتجات القانونية في أتشييه في شكل قوانين على مستوى المقاطعة والمقاطعة / المدينة. إن منهجية المبادئ الإسلامية واضحة جداً في القوانين التي ترتبط ارتباطاً مباشراً بالشريعة الإسلامية. وفي الوقت نفسه ، في القوانين خارج قوانين الشريعة الإسلامية ، لم يتم النص صراحة على هذا المبدأ الإسلامي. ومع ذلك ، فإن إدارة حكومة أتشييه في إطار تطبيق الشريعة الإسلامية لديها مجموعة متنوعة من العقبات ، مثل القيود السياسية والقانونية والاجتماعية. لا تزال قضية الشريعة الإسلامية في أتشييه تحتل مكانة بارزة من قبل اللجان الوطنية مثل Komnas Perempuan والمنظمات غير الحكومية العاملة في مجال حقوق الإنسان ووسائل الإعلام العلمانية. سياسياً وقانونياً ، غالباً ما تؤدي التغييرات في اللوائح على المستوى الوطني إلى تضارب تنظيمي بين خصوصيات وامتيازات أتشييه والمنتجات والسياسات القانونية المختلفة في المركز ، مثل قرارات المحكمة الدستورية وقانون الانتخابات الإقليمية وأخيراً القانون الجامع.

الكلمات المفتاحية: المبادئ الإسلامية ، الحكم ، السياسة القانونية ، التنظيم القانوني ، خصوصيات وامتيازات أتشييه

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur ke hadirat Allah SWT atas segala Rahmat dan Karunianya pada penulis, akhirnya penulis dapat menyelesaikan penyusunan disertasi yang berjudul: **PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN BERDASARKAN ASAS KEISLAMAN MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2006 TENTANG PEMERINTAHAN ACEH**. Disertasi ditulis dalam rangka memenuhi sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar doktor (S.3) di Universitas Islam Negeri Sumatera Utara.

Penulis menyadari bahwa disertasi dapat diselesaikan berkat dukungan dan bantuan dari berbagai pihak, oleh karena itu penulis berterimakasih kepada semua pihak yang secara langsung maupun tidak langsung memberikan kontribusi dalam menyelesaikan disertasi ini. Selanjutnya ucapan terimakasih penulis sampaikan kepada :

1. Bapak Prof. Dr. H. Syahrin Harahap, M.A sebagai Rektor Universitas Islam Negeri Sumatera Utara.
2. Bapak Prof. Dr. H., Hasan Bakti Nasution, MA sebagai Direktur Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sumatera Utara.
3. Bapak Dr. Zainul Fuad, M.Ag sebagai Wakil Direktur Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sumatera Utara.
4. Bapak. Dr. Dhiauddin Tanjung, MA sebagai Ketua Program Studi Hukum Islam Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sumatera Utara.
5. Bapak Prof. Dr. Asmuni M.Ag, selaku Pembimbing I yang telah mengarahkan dan membimbing penulis selama penyusunan disertasi ini.
6. Bapak Dr. Azhari Akmal Tarigan, MA selaku Pembimbing II yang telah mengarahkan dan membimbing penulis selama penyusunan disertasi ini.
7. Kepada guru kami Yang Mulia Abu Syeikh H Hasanoel Basry Pimpinan Dayah MUDI Mesjid Raya, Samalanga, Aceh yang mendedikasikan seluruh waktu beliau untuk mengajarkan pendidikan agama kepada umat.

8. Kepada guru kami Tgk H Abubakar Ismail, Pimpinan Dayah Darul Ulum al-Munawarah, Lhokseumawe, Aceh yang senantiasa mendukung kami untuk menyelesaikan pendidikan.
9. Kepada guru kami Ayahanda Tgk H Muhammad Yusuf A Wahab (Tu Sop) yang selalu mendukung kami dalam menyelesaikan pendidikan doktoral.
10. Terima kasih kepada Abangda Ir. H T.A Khalid, MM yang senantiasa mendukung kami untuk menyelesaikan pendidikan doktoral.
11. Seluruh dosen dan staf administrasi serta petugas perpustakaan pada program Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sumatera Utara, yang secara langsung atau tidak langsung telah memberi bantuan kepada penulis dalam penyelesaian penulisan disertasi.
12. Seluruh rekan-rekan yang telah saling mendukung untuk melalui perjuangan bersama-sama, serta junior dan senior yang telah memberikan sumbangan pikiran dan motivasi sehingga penulisan disertasi ini dapat diselesaikan.
13. Rasa hormat dan ta'zim yang tidak terhingga kepada kedua orang tua Tgk H M.Ali Ahmad, almarhumah Ibunda Saudah binti Ismail dan Rusna binti Johan. Ayahanda Abu Sulaiman dan Ibunda Badriah. Isteri tercinta Asnani Sulaiman dan anak-anak tercinta Ahmad Yaseer Rizwani (Akhi), Ahmad Naveez Rizwani (Akhon) yang saat ini belajar di PP Darul Lugah wa Dakwah (Dalwa, Pasuruan, Jawa Timur), Maisar Hawaa Rizwani (Ukhti), Rumaisa Hawa Rizwani (Ukhton) dan Mustafainal Akhyar Rizwani (Akhan). Juga kepada kakak Fauziah Ali, Suryani Ali, Mardhiah Ali dan abang Syarwan Ali dan Kakak Asiah Nasution di Medan.

Semoga disertasi ini dapata bermanfaat untuk pengembangan ilmu pengetahuan khususnya bidang hukum Islam di masyarakat maupun di Universitas Islam Negeri Sumatera Utara serta bermanfaat bagi pembaca. Aamiin.

Medan, 2 Februari 2022
Penulis,

M. RIZWAN
NIM. 94315010537

PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB LATIN

KEPUTUSAN BERSAMA MENTERI AGAMA DAN MENTERI PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN REPUBLIK INDONESIA

Nomor: 158 th. 1987

Nomor: 0543bJU/1987

TRANSLITERASI ARAB LATIN

A. Pendahuluan

Penelitian transliterasi Arab-Latin merupakan salah satu program penelitian Puslitbang Lektur Agama, Badan Litbang Agama, yang pelaksanaannya dimulai tahun 1983-1984.

Untuk mencapai hasil rumusan yang lebih baik, hasil penelitian itu dibahas dalam pertemuan terbatas guna menampung pandangan dan pikiran para ahli agar dapat dijadikan bahan telaah yang berharga bagi forum seminar yang sifatnya lebih luas dan nasional.

Transliterasi Arab-Latin memang dihindarkan oleh bangsa Indonesia karena huruf Arab digunakan untuk menuliskan kitab suci agama Islam berikut penjelasannya (Alquran dan hadis), sementara bangsa Indonesia mempergunakan huruf Latin untuk menuliskan bahasanya. Karena ketiadaan pedoman baku, yang dapat dipergunakan oleh umat Islam di Indonesia yang merupakan mayoritas bangsa Indonesia, transliterasi Arab-Latin yang terpakai dalam masyarakat banyak ragamnya. Dalam menuju ke arah pembakuan itulah Puslitbang Lektur Agama melalui penelitian dan seminar berusaha menyusun pedoman yang diharapkan dapat berlaku secara nasional.

Dalam seminar yang diadakan tahun anggaran 1985/1986 telah dibahas beberapa makalah yang disajikan oleh para ahli, yang kesemuanya memberikan sumbangan yang besar bagi usaha ke arah itu. Seminar itu juga membentuk tim yang bertugas merumuskan hasil seminar dan selanjutnya hasil tersebut dibahas seminar yang lebih luas, Seminar Nasional Pembakuan Transliterasi Arab-Latin Tahun 1985-1986. Tim tersebut terdiri dari 1) H. Sawabi Ihsan, MA, 2) Ali Audah 3) Prof Gazali Dunia 4) Prof Dr. HB Yasin dan 5) Drs. Sudarno M. Ed.

Dalam pidato pengarahan tanggal 10 Maret 1986 pada seminar tersebut, Kepala Badan Litbang Agama menjelaskan bahwa pertemuan itu mempunyai arti penting dan strategis karena:

- 1) Pertemuan ilmiah ini menyangkut perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya ilmu pengetahuan keislaman, sesuai dengan gerak majunya pembangun yang semakin cepat.
- 2) Pertemuan ini merupakan tanggapan langsung terhadap kebijaksanaan Menteri Kabinet Pembangunan IV, tentang perlunya peningkatan pemahaman, penghayatan dan pengalaman agama bagi setiap umat beragama, secara ilmiah dan rasional.

Pedoman Transliterasi Arab-Latin yang baku telah lama didambakan karena ia amat membantu dalam pemahaman terhadap ajaran dan perkembangan Islam di Indonesia. Umat Islam di Indonesia tidak semuanya mengenal dan menguasai huruf Arab. Oleh karena itu pertemuan ilmiah yang diadakan kali ini pada dasarnya juga merupakan upaya untuk pembinaan dan peningkatan kehidupan beragama, khususnya bagi umat Islam Indonesia.

Badan Litbang Agama, dalam hal ini Puslitbang Lektur Agama dan instansi lain yang ada hubungannya dengan kelekturan, amat memerlukan pedoman yang baku tentang transliterasi Arab-Latin yang dapat dijadikan acuan dalam penelitian dan pengalih-hurufan, dari Arab ke Latin dan sebaliknya.

Dari hasil penelitian dan penyajian pendapat para ahli diketahui bahwa selama ini masyarakat masih mempergunakan transliterasi yang berbeda-beda. Usaha penyeragamannya sudah pernah dicoba, baik oleh instansi ataupun perorangan, namun hasilnya belum ada yang bersifat menyeluruh, dipakai oleh seluruh umat Islam Indonesia. Oleh karena itu, dalam usaha mencapai keseragaman, seminar menyepakati adanya Pedoman Transliterasi Arab-Latin baku yang dikuatkan dengan surat Keputusan Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan untuk digunakan secara resmi dan bersifat nasional.

B. Pengertian Transliterasi

Transliterasi dimaksudkan sebagai pengalih-hurufan dari abjad yang satu ke abjad yang lain. Transliterasi Arab-Latin di sini ialah penyalinan huruf-huruf Arab dengan huruf-huruf Latin sebagai perangkatnya.

Prinsip Pembakuan

Pembakuan pedoman transliterasi Arab-Latin ini disusun dengan prinsip sebagai berikut:

- 1) Sejalan dengan Ejaan Yang Disempurnakan.
- 2) Huruf Arab yang belum ada padanannya dalam huruf Latin dicarikan padanan dengan cara memberi tambahan tanda diakritik, dengan dasar “satu fonem satu lambang”.
- 3) Pedoman transliterasi ini diperuntukkan masyarakat umum.

C. Rumusan Pedoman Transliterasi Arab-Latin

Hal-hal yang dirumuskan secara konkrit dalam pedoman transliterasi Arab-Latin ini meliputi:

1. Konsonan
2. Vokal (tunggal dan rangkap)
3. *Maddah*
4. *Ta Marbutah*
5. *Syaddah*
6. Kata sandang (di depan huruf *syamsiah* dan *qamariah*)
7. Hamzah
8. Penulisan kata
9. Huruf Kapital
10. Tajwid

Berikut ini penjelasannya secara berurutan:

PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB LATIN

1. Konsonan

Fonem konsonan bahasa Arab yang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf, dalam transliterasi ini sebagian dilambangkan dengan huruf dan sebagian

dilambangkan dengan tanda, dan sebagian lain lagi dengan huruf dan tanda sekaligus. Di bawah ini daftar huruf arab itu dan transliterasinya dengan huruf Latin.

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	alif	tidak dilambangkan	tidak dilambangkan
ب	ba	B	Be
ت	ta	T	Te
ث	sa	š	es (dengan titik di atas)
ج	jim	J	Je
ح	ha	ḥ	ha (dengan titik di bawah)
خ	kha	Kh	ka dan ha
د	dal	D	De
ذ	zal	Ẓ	zet (dengan titik di atas)
ر	ra	R	Er
ز	zai	Z	Zet
س	sin	S	Es
ش	syin	Sy	es dan ye

ص	sad	ş	es (dengan titik di bawah)
ض	dad	đ	de (dengan titik dibawah)
ط	ta	ţ	te (dengan titik di bawah)
ظ	Za	ẓ	zet (dengan titik di bawah)
ع	‘ain	‘	koma terbalik di atas
غ	gain	G	Ge
ف	fa	F	Ef
ق	qaf	Q	Qi
ك	kaf	K	Ka
ل	lam	L	El
م	mim	M	Em
ن	nun	N	En
و	waw	W	We
ه	ha	H	Ha
ء	hamzah	’	Apostrof

ي	ya	Y	Ye
---	----	---	----

2. Vokal

Vokal dalam bahasa Arab adalah seperti vokal dalam bahasa Indonesia, terdiri dari vokal tunggal atau monoftong dan vokal rangkap atau diftong.

a. Vokal Tunggal

Vokal tunggal dalam bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harkat, transliterasinya sebagai berikut:

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
َ	fathah	a	A
ِ	Kasrah	i	I
ُ	ḍammah	u	U

b. Vokal Rangkap

Vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harkat dan huruf, transliterasinya berupa gabungan huruf, yaitu:

Tanda dan Huruf	Nama	Gabungan Huruf	Nama
َـ ي	fathah dan ya	Ai	a dan i
َـ و	fathah dan waw	Au	a dan u

Contoh:

كتب : kataba

فعل : fa'ala

ذکر: zükira

يذهب: yazhabu

سئل: suila

كيف: kaifa

هول: haula

c. Maddah

Maddah atau vokal panjang yang lambangnya berupa harkat huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda, yaitu:

Harkat dan huruf	Nama	Huruf dan tanda	Nama
اَ	fatḥah dan alif atau ya		a dan garis di atas
اِ	kasrah dan ya		i dan garis di atas
اُ	ḍammamh dan waw		u dan garis di atas

Contoh:

قال: qāla

رما: ramā

قيل: qīla

يقول: yaqūlu

d. Ta *Marbūṭah*

Transliterasi untuk ta *marbūṭah* ada dua:

1) Ta *marbūṭah* hidup

Ta *marbūṭah* hidup atau yang mendapat harkat fathah, kasrah dan dammah transliterasinya adalah /t/.

2) Ta *marbūṭah* mati

Ta *marbūṭah* yang mati atau mendapat harkat sukun, transliterasinya adalah /h/.

3) Kalau pada kata yang terakhir dengan ta *marbūṭah* diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang al serta bacaan kedua kata itu terpisah, maka kata terpisah itu ditransliterasikan dengan ha (ha).

Contoh:

raudah al-aṭfāl: روضة الأطفال

al-Madīnah al-Munawwarah: المدينة المنورة

al-Madīnatul-Munawwarah: المدينة المنورة

ṭalḥah: طلحة

e. Syaddah (Tasydīd)

Syaddah atau tasydīd yang dalam tulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda, tanda syaddah atau tasydīd, dalam transliterasi ini tanda syaddah tersebut dilambangkan dengan huruf, yaitu huruf yang sama dengan huruf yang diberi tanda syaddah itu.

Contoh:

rabbanā: ربنا

nazzala: نزل

al-birr: البر

al-ḥajj: الحج

nu'ima: نعم

f. Kata Sandang

Kata sandang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf, yaitu: namun dalam transliterasi ini kata sandang dibedakan dengan atas kata sandang yang diikuti oleh huruf syamsiah dan kata sandang yang diikuti oleh huruf qamariah.

1. Kata sandang diikuti oleh huruf syamsiah

Kata sandang yang diikuti oleh huruf syamsiah ditransliterasikan sesuai dengan bunyinya, yaitu huruf /l/ diganti dengan huruf yang sama dengan huruf yang mengikuti kata sandang itu.

2. Kata sandang diikuti oleh huruf qamariah

Kata sandang yang diikuti oleh huruf qamariah ditransliterasikan sesuai dengan aturan yang digariskan di depan atau sesuai pula dengan bunyinya. Baik diikuti huruf syamsiah maupun huruf qamariah, kata sandang ditulis terpisah dari kata yang mengikuti dan dihubungkan dengan tanda sempang.

Contoh:

ar-rajulu: الرجل

as-sayyidatu: السيدة

asy-syamsu: الشمس

al-qalamu: القلم

al-badī'u: البديع

al-jalālu: الجلال

g. Hamzah

Dinyatakan di depan bahwa hamzah ditransliterasikan dengan apostrof. Namun, itu hanya berlaku bagi hamzah yang terletak di tengah dan di akhir kata. Bila hamzah itu terletak di awal kata, ia tidak dilambangkan, karena dalam tulisan Arab berupa Alif.

Contoh:

تأخذون: ta'khuzūna:

النوء: an-nau'

شيء: syai'un:

إنا: inna:

أمرت: umirtu:

أكل: akala:

h. Penulisan kata

Pada dasarnya setiap kata, baik fiil (kata kerja), isim (kata benda) maupun *ḥarf* ditulis terpisah. Hanya kata-kata tertentu yang penulisannya dengan huruf Arab sudah lazim dirangkaikan dengan kata lain karena ada huruf atau harkat yang dihilangkan, maka dalam transliterasi ini penulisan kata tersebut dirangkaikan juga dengan kata lain yang mengikutinya.

Contoh:

و إن الله هو خير الرازقين: Wa innallāha lahua khair ar-rāziqīn:

و إن الله هو خير الرازقين: Wa innallāha lahua khairurrāziqīn:

فأوفوا الكيل و الميزان: Fa aufū al-kaila wa al-mīzāna:

فأوفوا الكيل و الميزان: Fa auful-kaila wal mīzāna:

إبراهيم الخليل: Ibrāhīm al-Khalīl:

إبراهيم الخليل: Ibrāhīm al-Khalīl:

بسم الله مجراها و مرساها: Bismillāhi majrehā wa mursāhā:

و لله على الناس حج البيت: Walillāhi ʿalan-nāsi ḥijju al-baiti:

من استأمانع إليه سبيلا: Man istaʿāna ilaihi sabīlā:

i. Huruf Kapital

Meskipun dalam sistem tulisan Arab huruf kapital tidak dikenal, dalam transliterasi ini huruf tersebut digunakan juga. Penggunaan huruf kapital seperti apa yang berlaku dalam EYD, di antaranya: Huruf kapital digunakan untuk menuliskan huruf awal nama diri dan permulaan kalimat. Bila nama diri itu didahului oleh kata sandang, maka yang ditulis dengan huruf kapital tetap huruf awal nama diri tersebut, bukan huruf awal kata sandangnya.

Contoh:

Wa mā Muḥammadun illā rasūl

Inna awwala baitin wuḍi‘a linnāsi lallaẓī bi Bakkata mubārakan

Syahru Ramaḍān al-laẓī unzila fihi al-Qur‘ānu

Syahru Ramaḍānal-laẓī unzila fīhil-Qurānu

Wa laqad ra‘āhu bil ufuq al-mubīn

Wa laqad ra‘āhu bil-ufuqil-mubīn

Alḥamdulillāhi rabbil-‘ālamīn

Penggunaan huruf awal kapital untuk Allah hanya berlaku bila dalam tulisan Arabnya memang lengkap demikian dan kalau penulisan itu disatukan dengan kata lain sehingga ada huruf atau harkat yang dihilangkan, huruf kapital yang tidak dipergunakan.

Contoh:

Naṣrun minallāhi wa fathun qarīb

Lillāhi al-amru jamī‘an

Lillāhil al-amru jamī‘an

Wallāhu bikulli syai‘in ‘alīm

j. Tajwid

Bagi mereka yang menginginkan kefasihan dalam bacaan, pedoman transliterasi ini merupakan bagian yang tak terpisahkan dengan ilmu tajwid. Karena itu, peresmian pedoman transliterasi ini perlu disertai dengan ilmu tajwid.

DAFTAR ISI

HALAMAN DEPAN.....	i
PERNYATAAN.....	ii
PERSETUJUAN.....	iii
PENGESAHAN.....	iv
ABSTRAKSI.....	v
KATA PENGANTAR.....	viii
PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB LATIN.....	x
DAFTAR ISI.....	xxi
DAFTAR SINGKATAN.....	xx
DAFTAR SINGKATAN.....	xxvi
DAFTAR RAGAAN.....	xxvii
DAFTAR TABEL.....	xxix
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	13
C. Tujuan Penelitian.....	13
D. Kegunaan Penelitian.....	14
E. Fokus Penelitian.....	14
F. Penjelasan Istilah.....	15
G. Landasan Teori.....	18
H. Kajian Terdahulu.....	20
I. Sistematika Penulisan.....	25
BAB II KAJIAN TEORITIS	
A. Teori Politik Hukum.....	27
B. Teori Sistematisasi Hukum.....	40
C. Teori Relasi Agama dan Negara.....	43
D. Teori Perundang-Undangan.....	55
E. Teori Maqashid al-Syari'ah.....	59
BAB III METODELOGI PENELITIAN	
A. Jenis Penelitian.....	66

B. Sifat Penelitian.....	66
C. Pendekatan Penelitian.....	66
D. Bahan Hukum.....	67
E. Metode Analisis Data.....	68
F. Kerangka Pemikiran.....	69
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Dinamika Politik Hukum Pengaturan Aceh sebagai Daerah Istimewa dan Khusus yang Mendorong Munculnya Asas Keislaman dalam Pengaturan Penyelenggaraan Pemerintahan Aceh.....	73
B. Sistematisasi Asas Keislaman dan Bentuk Penerapannya dalam Pengaturan Penyelenggaraan Pemerintahan Aceh.....	159
C. Problematika Politik dan Hukum Penyelenggaraan Pemerintahan Aceh Berdasarkan Asas Keislaman dalam Sistem Negara Kesatuan dan Negara-Bangsa (<i>Nation-State</i>).....	246
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	
A. Kesimpulan.....	301
B. Saran.....	302
DAFTAR PUSTAKA.....	304

DAFTAR SINGKATAN

DPRA	: Dewan Perwakilan Rakyat Aceh
DPRK	: Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota
DI	: Darul Islam
NII	: Negara Islam Indonesia
PUSA	: Persatuan Ulama Seluruh Aceh
WH	: Wilayatul Hisbah
DSI	: Dinas Syariat Islam
MoU	: Memorandum of Understanding
GAM	: Gerakan Aceh Merdeka
NKRI	: Negara Kesatuan Republik Indonesia
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
MS	: Mahkamah Syar'iyah
MPU	: Majelis Permusyawaratan Ulama
UU	: Undang-Undang
UUD	: Undang-Undang Dasar
Raqan	: Rancangan Qanun
Prolega	: Program Legislasi Aceh
COHA	: <i>Cessation on Hostilities Agreement</i>
HDC	: Henry Dunant Centre
CMI	: Crisis Management Initiative
TNI	: Tentara Nasional Indonesia
Polri	: Polisi Republik Indonesia
NAD	: Nanggroe Aceh Darussalam
Otsus	: Otonomo Khusus
WN	: Wali Nanggroe
UUPA	: Undang-Undang Pemerintahan Aceh
RUUPA	: Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Aceh
DPR RI	: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
Ampres	: Amanat Presiden
KIP	: Komisi Independen Pemilihan
Pergub	: Peraturan Gubernur
PA	: Partai Aceh
KPA	: Komite Peralihan Aceh
MAA	: Majelis Adat Aceh
MPD	: Majelis Pendidikan Daerah

HUDA : Himpunan Ulama Dayah Aceh
Komnas HAM : Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
DAK : Dana Alokasi Khusus
DAU : Dana Alokasi Umum
Parlok : Partai Politik Lokal

DAFTAR RAGAAN

Ragaan 2.1.	Hubungan Hukum dan Politik.....	31
Ragaan 2.2.	Siklus Politik Hukum Nasional Menurut M Solly Lubis.....	37
Ragaan 2.3.	Sistem Pembangunan Hukum Nasional M Solly Lubis.....	39
Ragaan.3.1	Kerangka Pemikiran Penelitian.....	72
Ragaan 4.1.	Kronologis Penyusunan Partisipatif RUUPA di Aceh.....	125
Ragaan 4.2.	Modifikasi Kerangka Politik Hukum M Solly Lubis untuk Politik Hukum Pembentukan UU No 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh.....	153

DAFTAR TABEL

Tabel 4.1.	Komposisi Fraksi dan Kursi di DPR RI dalam Pembahasan RUUPA	110
Tabel 4.2.	Judul dan Pengusul Draft Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Aceh dari Aceh.....	121
Tabel 4.3.	Pergeseran Kontestasi Isu Syariat Islam di Indonesia.....	122
Tabel 4.4.	Rezim Politik dan Produk Hukum untuk Aceh Berdasarkan Teori Politik Hukumnya Mahfud MD.....	154
Tabel 4.5.	Produk Hukum Responsif Era Reformasi yang Memuat Pengaturan Tentang Aceh dalam UU selain UU tentang Pemerintahan Aceh.....	156
Tabel 4.6.	Produk Hukum Responsif Era Reformasi untuk Aceh dalam bentuk selain UU.....	157
Tabel 4.7.	<i>Legal Policy</i> pra dan pasca MoU Helsinki untuk Aceh dengan Pembentukan Hukum Baru.....	158
Tabel 4.8.	Tafsir Historis Makna Asas Keislaman Menurut Pembahasan UU Nomor 11 Tahun 2006.....	197
Tabel 4.9	Kedudukan Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan dan Asas Kekhususan dan Keistimewaan.....	197
Tabel 4.10.	Qanun Provinsi Aceh tahun 2006.....	237
Tabel 4.11.	Daftar Qanun Aceh Tahun 2007.....	238
Tabel 4.12.	Daftar Qanun Aceh Tahun 2008.....	239
Tabel 4.13	Rancangan Qanun Jinayat dan Hukum Acara Jinayat yang Mengalami Pengendapan setelah Paripurna DPRA dari 2009 hingga 2014.....	241

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pengaturan penyelenggaraan Pemerintahan Aceh berdasarkan asas keislaman menjadi kajian utama disertasi ini. Salah satu aspek yang menonjol dalam penyelenggaraan pemerintahan berasaskan ke-Islaman tersebut adalah kewenangan untuk menyelenggarakan syariat Islam dan menjadikan nilai-nilai Islam sebagai fondasi dalam pembangunan Aceh. Hal ini secara jelas tertuang dalam pasal 20 UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Asas ke-Islaman yang sejatinya menjadi penuntun bagi penyelenggaraan pemerintahan Aceh ternyata tidak mudah untuk dipahami dan dilaksanakan. Setelah lebih 16 tahun usia UU Nomor 11 Tahun 2006, Aceh masih memiliki problem sosial, politik dan hukum yang cukup dalam. UU Nomor 11 Tahun 2006 memang terbukti ampuh menjadi sarana resolusi konflik Aceh, tetapi di sisi lain aspek kesejahteraan, kemiskinan, korupsi dan rendahnya mutu pendidikan masih menjadi masalah. Data BPS tahun 2021 menunjukkan bahwa Aceh menjadi provinsi termiskin di Sumatera, padahal Aceh memiliki dana otsus yang melimpah.¹ Menurut KPK, Aceh dan Papua, dua daerah yang memiliki otonomi khusus masuk dalam wilayah rentan tindak pidana korupsi. Akhir tahun 2018, Gubernur Aceh, Irwandi Yusuf, ditangkap oleh KPK dan dijatuhi hukuman tujuh tahun penjara.² Hal ini tentu kontradiktif dengan sifat generik sebuah pemerintahan yang berasaskan Islam yang dibangun di atas prinsip-prinsip ketaatan, keadilan, amanah, tasamuh dan syura.

Secara filosofis, dalam konsideran UU Nomor 11 Tahun 2006 disebutkan bahwa “penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Aceh belum dapat sepenuhnya mewujudkan kesejahteraan rakyat, keadilan serta pemajuan, pemenuhan, dan perlindungan hak asasi manusia sehingga

¹ <https://news.detik.com/berita/d-5644446/aceh-masih-jadi-provinsi-termiskin-di-sumatera>.

² <https://nasional.kompas.com/read/2019/04/08/22375201/gubernur-aceh-irwandi-yusuf-divonis-7-tahun-penjara?page=all>.

Pemerintahan Aceh perlu dikembangkan dan dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.” Frasa konsiderans ini secara jelas merumuskan hal yang ingin dicapai oleh UU Nomor 11 Tahun 2006, yaitu terwujudnya kesejahteraan dan keadilan bagi masyarakat Aceh lewat penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Pintu bagi penyelenggaraan pemerintahan yang baik ini sebenarnya dapat dicapai lewat operasionalisasi asas keislaman sebagai asas pemerintahan Aceh.

Selain itu, asas keislaman ini memiliki keunikan. Keunikan asas ini terletak pada tidak ditemukannya asas ini secara eksplisit dalam UU penyelenggaraan pemerintahan lainnya, baik itu UU Pemerintahan Daerah maupun UU Nomor 14 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang merumuskan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Ditinjau dari aspek sistem pemerintahan dalam arti *regeringsdaad*, Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan merupakan penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif dalam kaitannya dengan fungsi legislatif.³ Hal ini disebabkan istilah pemerintahan umumnya dipahami dalam dua pengertian, yaitu (i) sebagai proses pengorganisasian fungsi pemerintahan, dan (ii) sistem pelaksanaan fungsi eksekutif dan legislatif secara bersama.

Dalam makna pertama, pemerintahan dimaknai dalam konteks pelaksanaan bidang eksekutif semata, sedangkan dalam pengertian kedua pemerintahan dipahami secara lebih luas.⁴ Penulis cenderung untuk memahami penyelenggaraan pemerintahan dalam makna gabungan. Sementara dalam Islam, penyelenggaraan pemerintahan seperti yang disampaikan oleh Imam al-Mawardi merupakan penyelenggaraan urusan agama (*himayat al-din*) dan pengaturan kehidupan duniawi (*siyasat al-dunya*) sebagai kelanjutan dari tugas-tugas kenabian.⁵ Jika dua definisi ini digabungkan maka penyelenggaraan pemerintahan modern dalam konteks Islam dalam dipahami sebagai pelaksanaan fungsi-fungsi

³ Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Konstitusi Berbagai Negara* (Jakarta: UI Press, 1996), hlm. 59.

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm. 76.

⁵ Abu Hasan al-Mawardi, *al-Ahkam al-Shulthaniyah* (Beirut: Darul Fikri, 1960), hlm. 5.

eksekutif dan legislatif dalam rangka untuk mengatur kehidupan agama dan tata kelola kehidupan publik.

Dalam teori sistem pemerintahan, kekuasaan pemerintahan dibagi secara horizontal dan vertikal. Secara horizontal, bagan organisasi negara dapat dibagi ke dalam sejumlah fungsi atas landasan perbedaan sifat pekerjaan atau tugasnya. Sementara secara vertikal, sistem pemerintahan melahirkan garis hubungan antara pusat dan daerah atau negara bagian yang menggunakan asas desentralisasi atau dekonsentrasi⁶. Sementara Mahfud MD, lebih melihat bahwa sistem pemerintahan dipahami dari sudut relasi tata kerja sistemik antar insitusi-institusi negara.⁷

Namun, istilah pemerintahan Islam secara resmi tidak dikenal dalam sistem politik dan ketatanegaraan Indonesia modern. Hal ini disebabkan adanya satu kesepakatan tidak tertulis di tengah-tengah bangsa Indonesia bahwa Indonesia tidak berdasarkan agama dan bukan pula negara sekuler yang menolak keberadaan agama. Moh. Mahfud MD menyebutkan bahwa secara yuridis-konstitusional, negara Indonesia bukanlah negara agama dan bukan negara sekuler, tetapi Indonesia merupakan sebuah *religious nation state* atau negara kebangsaan yang beragama.⁸ Oleh sebab itu, dalam proses sejarah pembentukan dasar negara muncul tiga tawaran sebagai dasar negara yaitu dasar ekonomi sosial, dasar Islam dan dasar Pancasila yang gagal disepakati dalam sidang Konstituante hasil Pemilu tahun 1955 yang berujung pada Dekrit Presiden tahun 1959 yang dipandang Soekarno sebagai jalan keluar bagi kegagalan elit politik nasional menemukan konsensus politik tentang dasar negara.⁹

Polemik dasar negara merupakan polemik ideologis antara umat Islam yang diwakili oleh ulama dan tokoh politik Islam dengan kelompok nasionalis sekuler yang ingin menetapkan Indonesia sebagai negara sekuler. Ketegangan antara kubu umat Islam dan kubu nasionalis sekuler dipaksakan berakhir oleh

⁶ Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1978), hlm. 171.

⁷ Moh Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Jakarta: Rineka Cipta, 2000).

⁸ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara: Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: LP3ES, 2007), hlm. 239.

⁹ Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia: Pemikiran dan Pandangan* (Bandung: Rosda Karya, 2014), hlm. 107.

Dekret Presiden 1959 yang menetapkan pemberlakuan kembali ke UUD 1945 dan menggulung Piagam Jakarta dari ruang sejarah Indonesia modern yang diperbebatkan hingga hari ini di ruang politik dan sejarah. Namun, sesungguhnya polemik ideologis tersebut tidak pernah berakhir baik di era orde lama, orde baru dan bahkan orde reformasi. Dengan kata lain, sejak awal pembentukan negara Indonesia, hubungan antara Islam dan negara terus mengalami ketegangan-ketegangan.¹⁰

Arus modernisasi politik dan sekulerisasi pada awal orde baru juga menekan umat Islam. Modernisasi politik yang awalnya dikehendaki untuk meminggirkan peran agama dari kehidupan negara menjadi semata wilayah privat, membuat Islam tidak lagi tampil sebagai kekuatan politik signifikan seperti di era pasca kemerdekaan. Sekulerisasi membuat institusi keagamaan tidak diberi peran strategis dalam kehidupan negara, bahkan pluralisme partai politik lenyap dari peta politik Indonesia saat itu dengan adanya fusi parpol dan penyederhanaan sistem kepartaian. Baru pada era 1980-an arus balik sekulerisasi berpindah menjadi arus desekularisasi yang memberi napas bagi umat Islam untuk tampil kembali. Penyerapan sebagian aspirasi umat Islam antara lain ditandai dengan perubahan kebijakan pemerintah dengan, seperti UU No. 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama, UU No. 2 Tahun 1989 Tentang Sistem Pendidikan Nasional yang mengakomodasi pendidikan agama dan UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan yang mengakomodir beroperasinya bank dengan sistem perbankan syariah merupakan gejala adanya desekularisasi itu.¹¹ Fakta ini dapat dijadikan argumentasi bahwa konsepsi *religious nation state* yang dikemukakan Mahfud MD terjemakan dalam politik hukum nasional yang mengakomodasi aspirasi umat Islam.

Di Era Reformasi, negara mulai menegaskan secara nyata pengakuan adanya daerah-daerah khusus dan istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dalam pelaksanaan kekhususan dan keistimewaannya membentuk sebuah pemerintahan daerah yang berdasarkan pada kekhususan dan

¹⁰ Bakhtiar Effendy, *Islam dan Negara, Transformasi Gagasan dan Praktik Politik Islam di Indonesia* (Jakarta: Yayasan Wakaf Paramadina, 2009), hlm. 2.

¹¹ Masykuri Abdillah, Hubungan Agama dan Negara dalam Konteks Modernisasi Politik di Era Reformasi, *Ahkam*, Vol. XIII, No. 2, Juli 2013, hlm. 250.

keistimewaan masing-masing, termasuk di dalamnya kedudukan agama, yang memungkinkan dibentuknya satu pemerintahan daerah sebagai suatu daerah yang khusus dan istimewa seperti tercantum dalam Pasal 18B UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimana negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Hal ini berarti, konstitusi mengakui keberadaan daerah khusus dan istimewa, di samping mengakui daerah otonom lainnya.¹² Dalam kajian Jimly Asshidiqqie, dalam ketentuan Pasal 18B ini ditemukan setidaknya lima hal utama, yaitu: bahwa (i) "negara mengakui"; (ii) "negara menghormati"; (iii) yang diakui dan dihormati itu adalah satuan-satuan pemerintahan daerah; (iv) satuan-satuan daerah dimaksud bersifat khusus atau istimewa; dan bahwa (v) satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa tersebut diatur dengan undang-undang.¹³

Menurut Solly Lubis, penetapan kekhususan dan keistimewaan bagi sebuah daerah dapat ditinjau dari berbagai "kekhususan dan spesifikasi seperti iklim geografis, susunan penduduk, aktivitas ekonomi, watak kebudayaan, dan latar belakang sejarah."¹⁴ Sementara pakar yang lainnya menyebutkan bahwa pemerintahan istimewa pada suatu daerah dalam tata negara Indonesia merujuk kepada empat alasan, yaitu: (i) nilai historis; (ii) nilai-nilai genekologis; (iii) nilai-nilai sosial budaya; (iv) nilai yuridis.¹⁵

Diantara daerah-daerah yang khusus dan istimewa di Indonesia meliputi DI Yogyakarta, DKI Jakarta, Papua dan Aceh. Bagi Aceh, kekhususan dan keistimewaan berjalan penuh pasang surut dalam hubungannya dengan pemerintah pusat. Pada periode perjuangan kemerdekaan, Aceh disebut sebagai daerah modal karena peranannya yang sangat penting dalam mempertahankan

¹² Johan Jasin, *Hukum Tata Negara Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Deepublish, 2016) hlm. 211.

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: Buana Ilmu Populer, 2007) hlm. 484.

¹⁴ M Solly Lubis, *Asas-Asas Hukum Tata Negara* (Bandung: Penerbit Alumni, 1976), hlm. 106.

¹⁵ Titi Triwulan Tutik, Analisis Hukum Tata Negara: Sistem Penetapan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Pemilihan Daerah Berdasarkan Pasal 18 Ayat 4 UUD 1945. *Jurnal Hukum dan Pembangunan* Tahun ke- 41 No. 1 Januari-Maret 2011, hlm. 67.

kemerdekaan Indonesia, diantaranya di samping semangat heroik dalam peperangan juga dibuktikan dengan menyumbangkan emas untuk menyumbangkan dua pesawat terbang yang dipergunakan oleh Soekarno dan Hatta dalam diplomasi mempertahankan kemerdekaan Indonesia.¹⁶ Ada pula periode di mana Aceh menjadi “lawan” pemerintah pusat karena pemberontakan Darul Islam (DI) di mana Aceh bergabung dengan Negara Islam Indonesia (NII) Kartosoewiryo karena menuntut Islamisasi dasar negara Indonesia dan kekecewaan terhadap pemerintah pusat yang meleburkan Provinsi Aceh dalam Provinsi Sumatera Utara.¹⁷ Demikian juga halnya dengan pemberontakan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang menuntut pemisahan diri dari Negara Republik Indonesia. Namun, dinamika hubungan itu membuat Aceh memperoleh status sebagai daerah istimewa sebagai konsekuensi dari aspek sejarah perjuangan rakyat Aceh yang tidak kenal menyerah terhadap kolonialisme serta sumbangannya terhadap negara kesatuan Republik Indonesia.

Provinsi Aceh salah satu daerah yang memiliki latar belakang hubungan kontroversial dengan Pemerintah Pusat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Hal ini ketika Presiden pertama, Soekarno, mengatakan provinsi Aceh sebagai daerah modal Indonesia. Di mana tahun 1949 disaat daerah-daerah lain takluk pada kolonial Belanda, Provinsi Aceh membantu Indonesia dalam bentuk bala bantuan para militer, politik, dan ekonomi menghadapi agresi kolonial Belanda.¹⁸

Keistimewaan Aceh dituangkan dalam peraturan perundang-undangan yaitu UU Nomor 44 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh meliputi bidang agama, pendidikan dan kebudayaan. Undang-Undang kemudian diperkuat dengan UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Nanggroe Aceh Darussalam. Terakhir setelah GAM dan RI menandatangani kesepakatan damai di Helsinki, Finlandia, pada 15 Agustus 2005.

¹⁶ Syamsul Hadi dkk, *Disintegrasi Pasca Orde Baru, Negara, Konflik Lokal dan Dinamika Internasional* (Jakarta: Yayasan Obor, 2007), hlm. 46.

¹⁷ Nazaruddin Sjamsuddin, *Pemberontakan Kaum Republik: Kasus Darul Islam Aceh* (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1990), hlm. 82.

¹⁸ Nazaruddin Sjamsuddin, 1999, *Revolusi di Serambi Mekkah*, UI-Press, Jakarta, hlm. 282.

Setelah bencana gempa dan tsunami pada 26 Desember 2004, Pemerintah dan GAM kembali berunding dan pada 15 Agustus 2005, difasilitasi oleh *Crisis Management Initiative* (CMI), pimpinan Martti Ahtisaari, mantan Presiden Finlandia, menandatangani *Memorandum of Understanding* (MoU), nota kesepahaman, di Helsinki, Finlandia yang dikenal MoU Helsinki.

Ada enam poin yang menjadi substansi MoU Helsinki, diantaranya: 1) Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh (*Governing of Aceh*); 2) Hak Asasi Manusia (*Human Rights*); 3) Amnesti dan Reintegrasi ke dalam Masyarakat (*Amnesty and Reintegration Into Society*); 4) Pengaturan Keamanan (*Security Arrangements*); 5) Pembentukan Misi Monitoring Aceh (*Establishment of the Aceh Monitoring Mission*), dan, 6) Penyelesaian Perselisihan (*Dispute Settlement*).¹⁹ Diantara substansi penting dalam MoU Helsinki ini adalah disepakatinya pembentukan undang-undang baru di Aceh, yang berkaitan dengan pemerintahan Aceh. Meskipun eksistensi MoU Helsinki ini, sebagai *executive agreement*, antara Pemerintah dengan GAM.²⁰ Namun, berdasarkan poin 1.1.1 MoU Helsinki tersebut, proses pembentukan undang-undang baru pemerintahan Aceh tetap dilakukan. Meskipun, sempat menimbulkan kecemasan dikalangan rakyat Aceh, akibat perbedaan pandangan antara Pemerintah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) terhadap substansi undang-undang tersebut.

Pasca MoU Helsinki Pemerintah menerbitkan UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Sesuai dengan namanya, UU Nomor Tahun 2006 mengatur secara menyeluruh penyelenggaraan pemerintahan di Aceh dari kewenangan hingga organ-organ penyelenggaraan pemerintahan yang dirincikan hingga kepada proses pemilihan dan keberadaan partai politik lokal.

Undang-Undang ini disahkan pada 1 Agustus 2006 oleh Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono yang terdiri dari 40 bab dan 273 pasal dan dicatat dalam Lembar Negara No. 62 Tahun 2006 TLN No. 4633. Perdebatan panjang terjadi sepanjang pembahasan di Jakarta dan Aceh. Pembahasan RUU Pemerintahan

¹⁹ Terjemahan resmi MoU Helsinki, Finlandia 15 Agustus 2005.

²⁰ Ismail Suny, 2006, *Ada Materi RUU PA yang Bisa Dihapus*, Kompas, 1 Maret 2006.

Aceh dicatat oleh Otto Syamsuddin Ishak berlangsung dalam kontestasi tiga varian nasionalisme, yaitu keislaman, keacehan dan keindonesian. Varian keislaman yang diwakili oleh partai-partai politik Islam atau partai politik yang memiliki warna keislaman mendukung RUU Pemerintahan Aceh. Dari varian keacehan sudah pasti memiliki posisi yang jelas mendukung pembentukan RUU tersebut. Sementara di varian nasionalisme keindonesiaan, terdapat perbedaan pandangan, namun sikap mereka umumnya mendukung dengan syarat tidak mengancam eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia.²¹

Menurut Saldi Isra, apabila dibaca Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh tersebut, setidaknya terdapat lima alasan pemberlakuan undang-undang ini, yaitu;

1. sistem pemerintahan NKRI mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang;
2. berdasarkan perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Aceh merupakan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa terkait dengan salah satu karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi;
3. ketahanan dan daya juang tinggi tersebut bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan syari'at Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat sehingga Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan NKRI;
4. penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Aceh belum dapat sepenuhnya mewujudkan kesejahteraan rakyat, keadilan serta pemajuan, pemenuhan, dan perlindungan hak asasi manusia sehingga Pemerintahan Aceh perlu dikembangkan dan dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik; dan
5. bencana alam gempa bumi dan tsunami yang terjadi di Aceh telah menumbuhkan solidaritas seluruh potensi bangsa Indonesia untuk membangun kembali masyarakat dan wilayah Aceh serta menyelesaikan konflik secara damai, menyeluruh, berkelanjutan, dan bermartabat dalam kerangka NKRI.²²

Namun, dalam perjalanan pembentukan UU No 11/2006 tidak terlepas dari perdebatan tentang eksistensi negara kesatuan. Sejumlah kalangan menguatirkan

²¹ Otto Syamsuddin Ishak, *Aceh Pasca Konflik: Kontestasi 3 Varian Nasionalisme* (Bandar Publishing, 2013), hlm. 166.

²² Saldi Isra, Pembagian Kewenangan Pusat-Daerah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, diakses dari <https://saldiisra.web.id/index.php/buku-jurnal/jurnal/19-jurnalnasional/336-> tanggal 30 April 2018.

eksistensi negara kesatuan dapat tercederai dengan pemberian keistimewaan dan kekhususan bagi Aceh, terutama tentang kewenangan, partai politik lokal, penerapan syariat Islam dan keberadaan mahkamah syar'iyah. Polemik ini muncul dalam pembahasan awal Rancangan UU ini di DPR RI. Namun, persoalan ini dapat diselesaikan dengan adanya jaminan bahwa eksistensi negara kesatuan tidak akan terganggu sedikit pun.

Praktik pemberian status keistimewaan dan kekhususan bagi daerah-daerah dalam kerangka negara kesatuan disebut sebagai praktik desentralisasi asimetris. Dalam kasus Indonesia, menurut Rahman Tolleng, praktik asimetrik dalam Negara Kesatuan telah sejak awal diterapkan dalam susunan ketatanegaraannya dengan memberikan status istimewa kepada DI Yogyakarta, status khusus untuk Aceh dan Papua. Penerapan piranti asimetrik merupakan implementasi pasal 18 UUD 1945 asli yang mengakui "hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Dengan beberapa perubahan, hasil amandemen UUD 1945 masih mempertahankan piranti asimetris tersebut dalam bab Pemerintahan Daerah. Namun, secara faktual, kompromi-kompromi terhadap model Negara Kesatuan yang mengadopsi rasa federal, demi – meminjam istilah Rahman Tolleng – menjaga "kesatuannya", tetap tidak dapat dielakkan.²³

Dari aspek keberlakuan, UU No 11/2006 merupakan hukum positif yang pemberlakuannya dapat ditinjau dari berbagai sisi. Menurut Bruggink, keberlakuan sebuah kaidah hukum dapat dilihat dari tiga bentuk, yaitu (i) keberlakuan faktual atau empiris; (ii) keberlakuan normatif atau formil; (iii) keberlakuan evaluatif. Keberlakuan faktual atau empiris terjadi jika warga masyarakat, untuk siapa hukum tersebut berlaku, mematuhi kaidah hukum tersebut. Dengan demikian, keberlakuan faktual dapat ditetapkan dengan bersaranakan penelitian empiris tentang perilaku pada siapa hukum tersebut berlaku. Keberlakuan normatif dilihat dari sisi jika kaidah hukum itu merupakan bagian dari suatu sistem kaidah hukum tertentu yang di dalamnya kaidah-kaidah hukum saling menunjuk yang satu sama yang lain yang bersifat hirarkis.

²³ Rahman Tolleng, *Unitarisme*, dalam Ichlasul Amal, Rahman Tolleng dan Arbi Sanit, *Modul 02 Sistem Politik dan Pemerintahan Indonesia* (Jakarta: Komunitas Indonesia untuk Demokrasi, 2012), hlm. 40- 42.

Sementara keberlakuan evaluatif terwujud jika kaidah hukum berdasarkan isinya dipandang bernilai atau penting. Penilaian ini dapat dilakukan secara empiris atau secara kefilsafatan, sehingga kaidah hukum tersebut memiliki kekuatan mengikat.²⁴

Untuk memberlakukan UU Nomor 11 Tahun 2006, terdapat sejumlah peraturan pelaksana yang harus dibentuk, diantara adalah terdapat 9 (sembilan) Peraturan Pemerintah (PP) dan 3 (tiga) Peraturan Presiden (Perpres) yang menjadi tanggung jawab pemerintah pusat dan puluhan qanun yang menjadi tanggung jawab pemerintah Aceh. Hingga saat ini, pemerintah telah mengeluarkan 5 (lima) Peraturan Pemerintah dan 3 (tiga) Perpres. Artinya pemerintah pusat memiliki kewajiban untuk mengeluarkan empat PP lagi bagi memastikan bahwa UU No. 11 Tahun 2006 benar-benar diberlakukan secara utuh.²⁵

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan di Aceh, lebih spesifik lagi, UU Nomor 11 tahun 2006 juga merincikan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan di Aceh sebagai pedoman penyelenggaraan pemerintahan yang terdiri atas:

- a. asas ke-Islaman;
- b. asas kepastian hukum;
- c. asas kepentingan umum;
- d. asas tertib penyelenggaraan pemerintahan;
- e. asas keterbukaan;
- f. asas proporsionalitas;
- g. asas profesionalitas;
- h. asas akuntabilitas;
- i. asas efisiensi;
- j. asas efektivitas; dan
- k. asas kesetaraan.

²⁴ J.J. H Brugginks, *Refleksi Tentang Hukum*, alih bahasa Arief Sidharta (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), hlm. 147-153.

²⁵ Amrizal, *Konsultasi dan Pertimbangan Gubernur Terhadap Kebijakan Administratif Pemerintah Pusat di Provinsi Aceh Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh*, *Disertasi* (Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Sumatera Utara, 2016), hlm. 7-9.

Pencantuman asas keislaman sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan di Aceh tentu memiliki alasan tersendiri di kalangan pembentuk Undang-Undang. Namun sayangnya, dalam penjelasan UU Nomor 11 Tahun 2006 tidak dijelaskan pengertian dari setiap asas-asas tersebut, hanya disebut cukup jelas. Menurut Fuadi, tidak dicantumkannya penjelasan dari setiap asas penyelenggaraan pemerintahan tersebut kiranya perlu dipahami bahwa pengertian terhadap setiap asas tersebut sudah lazim sejalan dengan pengertian yang tercantum dalam Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik (AAUPB).²⁶ Akan tetapi, apabila diteliti lebih jauh, asas keislaman sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan tidak ditemukan sebagai salah satu asas dalam AAUPB, sehingga asas keislaman sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan belum memiliki penjelasan resmi dari dokumen perundang-undangan manapun. Hal ini menarik diamati dikarenakan asas hukum merupakan jantung dari setiap perundang-undangan. Asas juga merupakan dasar-dasar pikiran dari sebuah perundang-undangan. Asas hukum merupakan *ratio legis* peraturan hukum di mana pada akhirnya seluruh peraturan hukum harus dikembalikan kepada asas-asas tersebut.²⁷ Dikarenakan asas keislaman ini tidak dijelaskan maksudnya, maka asas keislaman dimaksud perlu dicari dan digali pengertiannya dalam konteks agama Islam itu sendiri, konteks sejarah Aceh, dan konteks sejarah pembentukan UU Nomor 11/2006 itu sendiri.

Marshal Hodgson dalam bukunya yang terkenal *the Venture of Islam* membedakan antara Islam yang ideal dan Islam yang riil dengan konsepsi *Islamic* atau *Islamicate*. Istilah *Islamicate* yang diterjemahkan oleh Moeslim Abdurrahman sebagai “keislaman” menggambarkan keseluruhan masyarakat dan budaya tempat kaum muslimin dan keimanannya bergumul dengan tradisi dan adat istiadat selama berabad-abad. Oleh sebab itu, penggunaan istilah *islamicate* (keislaman) merupakan sebuah isyarat bahwa tantangan besar dalam mempelajari Islam adalah bagaimana menjelaskan dan menganalisis prinsip Islam yang universal yang dinyatakan dalam konteks sosial yang berbeda-beda. Ekspresi

²⁶ Fuadi, *Zakat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Aceh* (Yogyakarta: Deepublish, 2016), hlm. 84.

²⁷ JB Daliyo dkk, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Gramedia, 1989), hlm. 88.

Islam yang beragam itu menunjukkan adanya proses yang terus menerus antara Islam yang normatif dengan realitas yang dinamis yang menghasilkan peradaban.²⁸

Dalam konteks UU No. 11/2006 sebagai konsekuensi dari asas keislaman sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan adalah keislaman menjadi dasar pikiran dan jantung dari penyelenggaraan pemerintahan. Artinya, asas keislaman bukan hanya dalam konteks penerapan syariat Islam semata seperti aspek akidah, syariat dan akhlak, tetapi juga aspek penyelenggaraan pemerintahan yang sepertinya kurang memperoleh perhatian secara khusus. Padahal, penyelenggaraan pemerintahan merupakan inti dari pengaturan dalam UU Nomor 11 Tahun 2006 sebagaimana nama UU tersebut.

Apabila ditinjau dari aspek sistem pemerintahan dalam arti *regeringsdaad* yang disampaikan Jimly Asshiddiqie di atas maka penyelenggaraan pemerintahan merupakan penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif dalam relasinya dengan fungsi legislatif.²⁹ Fitur-fitur utama pemerintahan adalah eksekutif dan legislatif, di mana dalam tinjauan fiqh siyasah juga ditemukan fitur-fitur utama pemerintahan Islam yaitu *imamah* (dengan beragam nama seperti *khalifah*, *shultan*, dan lain-lain) yang dapat disebut sebagai pemerintah eksekutif, dan fitur legislatif dalam beragam nama seperti *ahlul hilli wal aqdi*, *ahlul ikhtiyar*, *majelis syura*, dan lain-lain.

Selain itu, dalam konteks UU No 11 Tahun 2006 itu sendiri, untuk dapat memahami makna asas keislaman tersebut tentu juga perlu dilihat bagaimana asas tersebut menuntun dan menjiwai penyelenggaraan pemerintahan di Aceh, atau dengan bahasa lain perlu ditinjau bagaimana operasionalisasi asas tersebut dalam penyelenggaraan pemerintahan di Aceh berikut tantangan atau hambatan-hambatannya dengan menggunakan pendekatan konsepsi ketatanegaraan dalam literatur Indonesia dan literatur Islam. Hal ini disebabkan walaupun asas keislaman sebagai penyelenggaraan pemerintahan telah disebut dalam UU Nomor

²⁸ Moeslim Abdurrahman, *Islam Transformatif* (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1995), hlm. 152-153.

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Konstitusi Berbagai Negara* (Jakarta: UI Press, 1996), hlm. 59.

11/2006, tetapi perlu dirumuskan apa unsur-unsur penyelenggaraan pemerintahan berasaskan keislaman sehingga dapat menjadi tolok ukur penyelenggaraan pemerintahan. Untuk itu, seperti dikatakan Utrech, bahwa apabila ingin memahami suatu maksud dari suatu asas hukum secara mendalam maka perlu diselidiki dari sistem hukum mana asas hukum tersebut bersumber. Jika asas hukum bersumber dari hukum lain atau dari sistem hukum lain, maka dari sistem hukum lain itu perlu diselidiki arti asas tersebut.³⁰ Dalam hal ini, asas keislaman harus diselidiki dari dalam sistem hukum Islam itu sendiri dan sistem hukum positif yang berlaku di Indonesia. Hal ini tidaklah mudah, karena istilah keislaman yang digunakan, kalau kita merujuk kepada Marshal Hodgson dengan konsep “islamicate” di atas maka perhatian harus diberikan bukan hanya pada tataran normatifnya saja, tetapi juga pada tataran realitas yang sangat dinamis.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, penulis merangkum tiga rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah dinamika politik hukum nasional dalam pembentukan UU Nomor 11 Tahun 2006 yang memunculkan asas keislaman sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan di Aceh?
2. Bagaimanakah asas keislaman ditampilkan (disistematiskan) dalam batang tubuh undang-undang, norma-norma lain seperti qanun dan peraturan gubernur dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Aceh?
3. Bagaimana kendala penyelenggaraan pemerintahan daerah berasaskan keislaman dalam sistem negara kesatuan dan negara-bangsa?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, penelitian ini bertujuan sebagai berikut:

³⁰ Utrech dan Mhd. Saleh Djindang. *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Cet. X (Jakarta: Sinar Harapan, 1983), hlm. 210.

1. Menganalisis pengaruh politik terhadap pembahasan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006.
2. Menganalisis penempatan asas keislaman dalam regulasi dan kebijakan pemerintahan Aceh.
3. Menganalisis kendala penyelenggaraan pemerintahan Aceh dalam, sistem Negara Kesatuan dan Negara Bangsa.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian disertasi ini diharapkan dapat memberi manfaat baik secara teoritis maupun praktis, yaitu:

1. Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangan pemikiran tentang penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan keislaman dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, terutama asas keislaman yang dimulai dari UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, dalam bidang hukum tata negara dan politik Islam (*fiqh siyasah*).
2. Secara praktis, diharapkan dapat menjadi pertimbangan dan masukan bagi penyelenggaraan pemerintahan di Aceh baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota dalam menerapkan asas keislaman sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan.

E. Fokus Penelitian

Penelitian ini memberi fokus pada beberapa hal berikut:

1. Pergulatan dan konfigurasi politik pembentukan UU Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.
2. Sistematisasi Pasal 20 UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang menyebutkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan di Aceh berdasarkan pada asas keislaman dalam produk hukum lainnya seperti qanun-qanun Aceh.
3. Kendala penerapan asas keislaman dalam penyelenggaraan pemerintahan di Aceh dalam kerangka sistem negara kesatuan dan negara-bangsa.

F. Penjelasan Istilah

1. Penyelenggaraan Pemerintahan

Secara kebahasaan, menurut KBBI, kata penyelenggaraan berarti proses, cara, perbuatan menyelenggarakan dalam berbagai-bagai arti (seperti pelaksanaan, penunaian). Penyelenggaraan pemerintahan merupakan penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif dalam kaitannya dengan fungsi legislatif.³¹ Hal ini disebabkan istilah pemerintahan umumnya dipahami dalam dua pengertian, yaitu (i) sebagai proses pengorganisasian fungsi pemerintahan, dan (ii) sistem pelaksanaan fungsi eksekutif dan legislatif secara bersama. Dalam makna pertama, pemerintahan dimaknai dalam konteks pelaksanaan bidang eksekutif semata, sedangkan dalam pengertian kedua pemerintahan dipahami secara lebih luas.³² Penulis cenderung untuk memahami penyelenggaraan pemerintahan dalam makna gabungan. Sementara dalam Islam, penyelenggaraan pemerintahan seperti yang disampaikan oleh Imam al-Mawardi merupakan penyelenggaraan urusan agama (*himayat al-din*) dan pengaturan kehidupan duniawi (*siyasat al-dunya*) sebagai kelanjutan dari tugas-tugas kenabian.³³ Jika definisi-defnisi ini digabungkan maka penyelenggaraan pemerintahan dalam konteks penelitian ini adalah proses dan cara pelaksanaan fungsi-fungsi eksekutif dan legislatif dalam rangka untuk mengatur tata kelola kehidupan publik, termasuk masalah kehidupan beragama.

2. Asas

Kata 'asas' di Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah dasar (sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat). Dalam penelitian ini, asas yang dimaksud adalah asas hukum. Menurut Paul Scholten, asas hukum didefinisikan sebagai, “pikiran-pikiran dasar yang bersifat umum dan mendasari atau yang terdapat di dalam atau belakang

³¹ Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Konstitusi Berbagai Negara* (Jakarta: UI Press, 1996), hlm. 59.

³² Jimly Asshiddiqie, *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm. 76.

³³ Abu Hasan al-Mawardi, *al-Ahkam al-Shulthaniyah* (Beirut: Darul Fikri, 1960), hlm. 5.

peraturan hukum konkrit. Masing-masing dirumuskan dalam aturan-aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim, yang berkenaan dengan ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabarannya”.³⁴

Para ahli hukum mendefinisikan secara berbeda pengertian asas hukum, sebagai berikut:

- a. Pendapat Ballefroid: asas hukum umum adalah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan yang oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum. Asas hukum merupakan pengendapan dari hukum positif.
- b. Pendapat P Scholten: asas hukum adalah kecenderungan-kecenderungan yang disyaratkan oleh pandangan kesusilaan kita pada hukum dan merupakan sifat-sifat umum dengan keterbatasannya sebagai pembawaan yang umum itu, tetapi tidak boleh tidak harus tetap ada.
- c. Pendapat Eikema Hommes: asas hukum bukanlah norma-norma hukum kongkrit, tetapi ia adalah dasar-dasar pikiran umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku. Asas hukum adalah dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif.
- d. Pendapat Satjipto Rahardjo: asas hukum adalah unsur yang penting dan pokok dari peraturan hukum. Asas hukum adalah jantungnya peraturan hukum karena ia merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya peraturan hukum atau ia adalah sebagai *ratio legis*nya peraturan hukum. Seluruh peraturan hukum pada akhirnya harus dikembalikan kepada asas-asas hukum.³⁵

Dari definisi empat ahli tersebut kiranya dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa asas hukum adalah dasar-dasar umum yang terkandung

³⁴ JJ. H. Bruggink, 2011, *Refleksi Tentang Hukum, Pengertian-pengertian Dasar dalam Teori Hukum*, terjemahan *Rechts Reflecties, Grondbegrippen uit de rechtstheorie* (Bandung: Citra Aditya Bakti), hlm.119-120.

³⁵ J.B Dalio dkk. *Pengantar Ilmu Hukum, Buku Panduan untuk Mahasiswa* (Jakarta: Gramedia, 1989) hlm. 88.

dalam peraturan hukum, dan dasar-dasar umum tersebut adalah sesuatu yang mengandung nilai-nilai etis. Peraturan hukum dalam bentuk norma hukum merupakan konkritisasi dari asas hukum.

3. Keislaman

Penjelasan UU Nomor 11 Tahun 2006 menjelaskan frasa asas keislaman dengan frasa “cukup jelas.” Hal ini berarti bahwa pembentuk UU ini menganggap rumusan pasalnya cukup jelas dan tidak memerlukan penjelasan lagi. Namun, jika asas keislaman ini ditelusuri dalam arti kebahasaan berarti sesuatu yang berkaitan dengan Islam. Secara filosofis, aspek keislaman sangat luas dan universal, termasuk tasamuh dan masalah. Namun, secara historis, keislaman yang luas dan universal itu mengalami pertemuan (*encounter*) dan bergumul dengan berbagai tradisi, budaya, ilmu pengetahuan, dan sebagainya di berbagai wilayah geografis. Inilah yang disebut oleh Marshal Hodgson sebagai “*islamicate*” yang diterjemahkan sebagai “keislaman” oleh Moeslim Abdurrahman, sehingga keislaman diartikan sebagai keseluruhan masyarakat dan budaya tempat kaum muslimin dan keimanannya bergumul dengan tradisi dan adat istiadat selama berabad-abad. Oleh sebab itu, penggunaan istilah *islamicate* (keislaman) merupakan sebuah isyarat bahwa tantangan besar dalam mempelajari Islam adalah bagaimana menjelaskan dan menganalisis prinsip Islam yang universal yang dinyatakan dalam konteks sosial yang berbeda-beda. Ekspresi Islam yang beragam itu menunjukkan adanya proses yang terus menerus antara Islam yang normatif dengan realitas yang dinamis yang menghasilkan peradaban.³⁶

4. Pemerintahan Aceh

Menurut UU Nomor 11 Tahun 2006, Pemerintahan Aceh adalah pemerintah daerah provinsi dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang

³⁶ Moeslim Abdurrahman, *Islam Transformatif* (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1995), hlm. 152-153.

dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing. Dari definisi dapat dipahami bahwa pemerintahan Aceh merupakan kegiatan pelaksanaan urusan pemerintahan oleh pemerintah Aceh yang dipimpin gubernur Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh sebagai lembaga legislatif.

G. Landasan Teori

Penjelasan tentang penyelenggaraan pemerintahan dengan asas keislaman dapat dijelaskan dari beberapa sudut teoritis. Pertama teori politik hukum untuk menganalisis dua asumsi utama yaitu dalam sistem politik dan hukum di Indonesia, manakah yang lebih memiliki posisi determinatif. Apakah politik lebih mempengaruhi produk hukum, atau hukum lebih mempengaruhi politik. Sebagai pisau analisis terhadap masalah yang ditampilkan dalam penelitian ini, digunakan teori politik hukum Prof Mahfud MD dan Teori Pembangunan Hukum Prof M Solly Lubis.

Asas hukum merupakan jiwa dan jantung sebuah undang-undang. Ada kalanya asas hukum itu diabstraksikan dari berbagai norma hukum yang ada dalam UU atau adakalanya asas hukum disebut secara kongkrit dalam UU. Namun, perlu dipahami bahwa sebuah asas hukum memiliki metode untuk disistematiskan atau dipencarkan dalam berbagai norma dan produk hukum. Sistematisasi hukum menurut Van Hoecke sistematisasi hukum yang berkaitan dengan material hukum memiliki empat kategori, yaitu pertama, teks yuridis normatif (teks otoritatif), seperti perundang-undangan; kedua, pemakaian bahasa hukum; ketiga, penerapan hukum kongkrit; dan keempat, sistem hukum asing bersaranakan perbandingan hukum dan sejarah hukum.³⁷ Adapun fungsi sistematisasi hukum ada tiga, yaitu penyeragaman (uniformitas), kedua, rasionalisasi dan penyederhanaan sistem hukum dengan mengkonstruksi aturan hukum

³⁷ Abdul Halim Barkatullah, *Pengantar Filsafat Hukum* (Bandung: Nusa Media, 2017), hlm. 50.

supaya tertata lebih baik dan logis; ketiga, penemuan penyelesaian hukum yang belum diatur secara eksplisit.³⁸ Oleh sebab itu, penelitian ini menggunakan Teori Sistematisasi Hukum untuk menganalisis bagaimana asas keislaman yang ada dalam UU Nomor 11 Tahun 2006 ditempatkan dan diberikan kerangka dalam sebuah produk hukum dan kebijakan pemerintahan Aceh.

Negara Indonesia merupakan Negara Kesatuan yang berbentuk republik. Hal ini ditegaskan dalam UUD NRI Tahun 1945. Selain itu, secara politik, NKRI merupakan sebuah Negara-Bangsa (*nation-state*). Sebagai Negara kesatuan, kekuasaan mutlak ada di tangan pemerintah pusat, sementara daerah hanya menerima pelimpahan kewenangan dari pusat dalam bentuk desentralisasi. Hal ini mengakibatkan kewenangan bagi daerah, termasuk daerah khusus, dapat ditarik kapan saja oleh pemerintah pusat. Sementara dari sisi posisi hubungan negara dengan agama perlu dikaji secara mendalam karena adanya kecenderungan pemerintah pusat membatalkan perda-perda syariah di beberapa provinsi dan kabupaten/kota. Di Aceh, qanun-qanun syariah tidak dapat dibatalkan oleh pemerintah pusat kecuali melalui judicial review di Mahkamah Agung.

Sementara itu teori perundang-perundang diperlukan, sebagaimana disampaikan Maria Farida Indrati Soeprapto adalah sebuah teori yang berorientasi untuk mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian dan bersifat kognitif.³⁹

Dalam rangka mewujudkan semangat *wahdatul ulum* penelitian ini juga akan menggunakan teori maqashid syariah al-Syatibi. Istilah ini dipopulerkan oleh ulama mazhab Maliki, yaitu Au Ishaq al-Maliki (w. 790). Sesuai dengan pemikiran mayoritas ulama tentang ilmu maqashid syariah maka penetapan hukum harus dipahami dan mempertimbang

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan* (Sleman: Kanisius, 2020), hlm. 9.

masalah yang hendak diwujudkan.⁴⁰ Ada lima unsur dalam *maqashid syariah*, yaitu pemeliharaan agama, pemeliharaan jiwa, pemeliharaan akal, pemerintahan nasab dan pemeliharaan harta.

H. Kajian Terdahulu

Penelitian terbaru yang dilakukan pada tingkat doktoral tentang Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 dapat dikategorikan dalam tiga tema penelitian.

A. Tema Penerapan Syari'at Islam

Disertasi yang tergolong baru tentang tema ini ditulis oleh Almisry dengan judul *Implementasi Syari'at Islam: Studi Respon Ulama dan Intelektual di Aceh*. Hasil penelitian ini disimpulkan oleh penulisnya bahwa permasalahan implementasi syari'at Islam di Aceh adalah lemahnya pemahaman masyarakat tentang syari'at Islam, penguasa yang kurang serius dalam menerapkan, pandangan adanya pertentangan dengan isu kontemporer. Respon ulama tetap mendukung syariat Islam di Aceh, sedangkan respon cendekiawan masih ragu-ragu dalam syariat Islam. Munculnya perbedaan respon tersebut, diperlukan solusi menurut ulama dan cendekiawan muslim, agar seluruh elemen rakyat Aceh menganggap syariat Islam adalah identitas, sampai menjadi gerakan bersama, sejauh mungkin ulama dan cendekiawan muslim Aceh tidak menjadi anggota partai politik, kelompok tertentu dengan menjaga jarak, supaya tetap berdiri di atas semua kelompok dan golongan. Dari sisi teoritik, implikasi teoritik dalam implementasi syariat Islam di Aceh, mendukung *maqasyid shari'ah* al-Syatibi yang diperankan ulama, serta mendukung teori *dekonstruksi syariat* yang ditawarkan al-Na'im sejalan dengan keinginan cendekiawan muslim Aceh. Ini dapat merubah pola pikir elemen masyarakat dan bersinerginya syariat Islam dengan waktu dan tempat. Rekomendasi peneliti agar seluruh elemen masyarakat menjadikan syariat Islam sebagai kekuatan, modal bersama yang mencerminkan jati diri rakyat Aceh. Pemerintah daerah harus memfasilitasi kepentingan syariat

⁴⁰ Busyro, *Maqashid al-Syar'iyah: Pengetahuan Mendasar Memahami Masalah* (Jakarta: Kencana, 2020), hlm. 9.

Islam dengan ulama di barisan terdepan dan didukung cendekiawan, mencari konsep syariat Islam dengan rujukan ilmiah yang sesuai konteks Aceh saat ini dan masa depannya.

Kajian terhadap hukum Islam di Aceh dalam konteks fungsi hukum dalam pembentukan masyarakat (*social engineering*) dikupas secara mendalam oleh R Michel Feener dalam karyanya *Shari'a and Social Engineering: The Implementation of Islamic Contemporary Aceh, Indonesia* yang diterbitkan tahun 2013. Argumen utama Feener adalah bahwa pemberlakuan syariat Islam di Aceh sebuah eksperimen untuk melaksanakan sebuah perekayaan sosial. Tujuan pemberlakuan syariat Islam di Aceh adalah terbentuknya sebuah masyarakat baru yang sempurna berdasarkan nilai-nilai Islam yang kaffah dan masyarakat yang sempurna dalam standar Islam. Sehingga, menurut Feener, syariat Islam di Aceh berorientasi lebih luas dari sekedar berlakunya hukum syariah, tetapi lebih dari itu mengembalikan sebuah sistem kemasyarakatan yang bersatu berdasarkan nilai-nilai etik (*re-order of society on the basis of a coherent of future-oriented ethical ideas*). Menurutnya, dengan argumentasi ini, para pendukung pemberlakuan hukum Islam di Aceh menyakini bahwa diperlukan keterlibatan negara di dalamnya. Feener juga menyampaikan bahwa paradigma pemberlakuan hukum Islam di Aceh adalah paradigma dakwah yang mensistesiskan skripturalisme ajaran Islam dengan pembangunan ekonomi dan nilai kebangsaan. Paradigma ini berlaku secara umum dalam gerakan Islam di Indonesia, tetapi Aceh memiliki posisi khusus karena menjadi semacam laboratorium bagi pembangunan institusi Islam dalam negara. Karya Feener ini, bagaimanapun, fokus pada institusi dan aktor yang menjadi penggerak implementasi syariat Islam di Aceh sehingga disusun secara tematik bukan secara kronologis. Karya Feener ini membantu penelitian ini mengidentifikasi secara umum institusi dan aktor penyelenggara syariat Islam di Aceh, namun titik pembedanya adalah secara spesifik penelitian ini melihat keterlibatan negara dalam pemberlakuan syariat Islam di Aceh lewat penetapan asas keislaman sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan di Aceh dan asas ini menjadi *ratio legis* bagi berbagai pengaturan dan regulasi nasional dan lokal bagi penyelenggaraan pemerintahan berasaskan keislaman di Aceh.

Pemberlakuan hukum Islam di Aceh yang dipositivasi lewat Qanun-Qanun Syariat Islam menjadi perhatian Ria Delta dan Erina Pane. Dalam artikel berjudul *The implementation of Islamic Qanun Law in the Modern Aceh Society*, yang dimuat dalam *The Proceedings of the 1st Raden Intan Internation Conference on Muslim Societes and Social Sciences (RIICMuSSS2019)* tahun 2019 mengajukan kesimpulan bahwa usaha-usaha untuk pengimplementasian hukum Islam di Aceh secara terus menerus dilakukan oleh masyarakat dan pemerintahan di Aceh untuk mencapai pemberlakuan hukum Islam yang kaffah. Namun, pemberlakuan hukum Islam tersebut terutama dalam konteks hukum cambuk mengalami fluktuasi tergantung sikap pemerintah pusat dan daerah. Awalnya pemerlakuan hukum cambuk mengalami kendala karena hambatan tidak kejelasan regulasi pelaksanaannya. Tetapi setelah lahirnya qanun jinayat da qanun acara jinayat pemberlakuan hukum cambuk dapat terlaksana meluas di seluruh Aceh walaupun tantangan adanya penolakan terhadap hukum tersebut oleh sejumlah kecil kelompok masyarakat. Penelitian ini lebih berada di wilayah penelitian hukum empiris, yaitu melihat implementasi qanun jinayat dalam masyarakat Aceh modern. Sementara penelitian penulis berada di wilayah normatif tentang asas hukum dan penyebaran asas hukum dalam berbagai produk hukum yang berlaku di Aceh.

Penelitian lainnya dilakukan oleh sejumlah pakar secara kolaboratif. Misalnya, artikel *Implementation of Law in Aceh after Application Qanun Jinayah* oleh Muzakkir, Hasballah Thaib, Suhaidi, dan Zulkarnaini Abdullah dalam *Internation Journal of Humanities and Social Sciences Invention* tahun 2017. Artikel ini membahas tentang kendala dan tantangan implementasi qanun jinayah di Aceh karena sejumlah faktor, diantaranya adalah kondisi Aceh yang belum begitu kondusif. Ada persoalan dalam litigasi qanun jinayah karena pengaturan tentang durasi penahanan untuk keperluan penyidikan tidak diatur dengan jelas. Namun, setelah keluarnya qanun acara jinayah hal ini sudah terjawab. Walaupun qanun jinayah belum bisa dikatakan dapat memenuhi kebutuhan hukum karena adanya sejumlah kelemahan, keberadaan qanun ini bisa menjadi model baru dalam dari sisi substansi dan aplikasi hukum Islam. Penelitian ini berbeda dengan

penelitian penulis karena ranahnya pada implementasi qanun, sementara penelitian penulis berada pada sisi asas hukum dan pelegislasian asas tersebut dalam berbagai produk hukum dan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan Aceh.

B. Tema Peradilan Islam

Disertasi tentang tema ini dibahas oleh Yusrizal dengan judul *Pelaksanaan Wewenang Peradilan Agama dan Peradilan Umum dalam Lingkungan Mahkamah Syar'iyah di Aceh*. Hasil penelitian ini adalah bahwa Mahkamah Syar'iyah di Aceh memiliki dua kewenangan badan peradilan, yaitu wewenang peradilan agama dan beberapa wewenang peradilan umum, tetapi pelaksanaan kewenangan tersebut belum efektif karena masih banyak qanun yang diperintahkan oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tidak dibahas dan disahkan bersama oleh Pemerintah Aceh dan DPR Aceh. Sumber hambatannya adalah tidak adanya kemauan dari pemerintah daerah untuk mengajukan legislasi qanun tersebut. Mahkamah Syar'iyah di Aceh memiliki kewenangan yang berbeda dengan peradilan agama di daerah lain. Namun, saat ini baru sebagian kecil dari seluruh kewenangan yang diberikan undang-undang yang secara nyata dilaksanakan oleh Mahkamah Syar'iyah Aceh. Sehingga disarankan sebagai peradilan Islam, Mahkamah Syar'iyah harus berpegang teguh pada al-Qur'an dan Sunnah yang penerapannya diatur dengan qanun syari'at Islam. Transformasi hukum Islam ke dalam qanun adalah salah satu bentuk terintegrasinya hukum Islam dalam hukum nasional.

C. Tema Pemerintahan

Disertasi tentang pelaksanaan bidang pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Nomor 11/2006 dapat dibaca dari penelitian Mukhlis dalam disertasi berjudul *Fungsi dan Kedudukan Mukim sebagai Lembaga Pemerintahan dan Lembaga Adat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh*. Disertasi ini menyimpulkan bahwa fungsi mukim ditinjau dari penyelenggaraan pemerintahan daerah di Aceh sudah diatur dalam undang-undang dan qanun-qanun di Aceh,

namun fungsi mukim dalam penyelenggaraan pemerintahan di Aceh belum ada aturan rinci. Kedudukan mukim dalam penyelenggaraan pemerintahan di Aceh merupakan kekhususan dan keistimewaan sebagai lembaga lapisan kedua terbawah setelah gampong. Permasalahannya adalah hubungan lembaga-lembaga adat di tingkat mukim dengan lembaga-lembaga adat lain dalam penyelenggaraan pemerintahan di Aceh belum disebutkan secara tegas dan terperinci, tetapi malah ditafsirkan sebagai menjadi hubungan konsultatif, hubungan kemitraan dan hubungan koordinatif. Konsep mukim sebagai lembaga pemerintahan dan lembaga adat dalam penyelenggaraan pemerintahan di Aceh adalah dengan merumuskan norma baru yang secara tegas mengatur bahwa mukim adalah kesatuan masyarakat hukum yang terdiri dari gabungan beberapa gampong yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sesuai dengan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan adat istiadat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Tema pemerintahan Aceh yang lebih luas dikaji oleh Amrizal dalam disertasi berjudul *Konsultasi dan Pertimbangan Gubernur Terhadap Kebijakan Administratif Pemerintah Pusat di Provinsi Aceh Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh*. Disertasi ini menyimpulkan bahwa dasar munculnya pengaturan tentang konsultasi dan pertimbangan gubernur Aceh terhadap kebijakan administratif Pemerintah Pusat yang berkaitan langsung dengan dengan Pemerintahan Aceh disebabkan adanya tuntutan rakyat Aceh terhadap Pemerintah Pusat dalam menjalankan kebijakan administratif yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh agar tidak lagi diabaikan sebagaimana terjadi di masa Orde Lama dan Orde Baru. Namun, permasalahannya adalah pengaturan hal itu belum sinkron dengan UU No. 23 Tahun 2014.

Penelitian-penelitian tersebut di atas dengan tema yang variatif belum secara jelas dan fokus menyorot pengaturan penyelenggaraan pemerintahan di Aceh berasaskan keislaman. Padahal, pelaksanaan syariat Islam atau berfungsi tidaknya lembaga Mahkamah Syar'iah di Aceh tidak dapat dilepaskan dari

terselenggarakannya pemerintahan berasaskan keislaman. Demikian pula halnya dengan pelaksanaan asas keislaman dan syari'at Islam di Aceh juga ditentukan oleh kebijakan hukum dan administratif pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan pemerintahan di Aceh. Di sinilah titik temu dan titik pisah antara penelitian ini dengan penelitian-penelitian sebelumnya.

I. Sistematika Penulisan

Penulisan disertasi ini diorganisir dalam sistematika sebagai berikut. Pertama pada Bab I Pendahuluan membahas latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian fokus penelitian, penjelasan istilah dan sistematika penulisan.

Pada Bab II membahas landasan teoritis yang digunakan yaitu teori politik hukum, teori sistemisasi hukum, teori relasi agama dan Negara, teori perundang-undangan, dan teori al-maqashid al-syariah.

Bab III membahas metodologi penelitian yang terdiri dari jenis penelitian, pendekatan penelitian, cara pengumpulan data dan cara analisis data serta kerangka pemikiran penelitian.

Bab IV terdiri dari hasil penelitian dan pembahasan untuk menjawab rumusan masalah, akan dibahas aspek dinamika politik hukum dan sejarah lahirnya UU Nomor 11 Tahun 2006 untuk menjawab rumusan masalah pertama. Penulis menggunakan pendekatan politik hukum dan sejarah penyelenggaraan pemerintahan Islam di Aceh, konflik dan perdamaian Aceh. Untuk mengetahui proses kelahiran UU Nomor 11 Tahun 2006 menggunakan naskah akademik, risalah persidangan di DPR RI, jurnal hukum dan politik, pemberitaan media dan hasil-hasil penelitian sebelumnya.

Selanjutnya menjawab rumusan masalah kedua tentang sistemisasi dan pemencaran asas keislaman dalam berbagai produk hukum berkaitan penyelenggaraan pemerintahan di Aceh dan penerapannya dalam penyelenggaraan pemerintahan di Aceh. Dalam bab ini akan dilihat latar konstitusional asas Islam dalam berbagai bentuknya baik penerapannya di dalam bidang politik,

pemerintahan dan kemasyarakatan. Terakhir menguraikan kendala dan hambatan penyelenggaraan pemerintahan Aceh dalam penerapan asas keislaman dalam konteks relasi agama dan negara dalam kerangka negara kesatuan (unitaris sistem) dan negara-bangsa (nation-state).

Sementara pada Bab V akan ditutup dengan kesimpulan dan saran untuk merangkum seluruh kajian dari bab pertama hingga bab keempat.

BAB II

KAJIAN TEORITIS

Untuk memahami narasi penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan keislaman di Aceh berdasarkan UU No 11/2006 perlu disediakan kerangka teoritik yang menjadi sarana analisis untuk memahami persoalan yang diteliti. Teori yang digunakan adalah teori politik hukum, teori sistematisasi hukum, teori relasi agama dan Negara, perundang-undangan, teori al-masqashid al-syriah menurut al-Syatibi.

A. Teori Politik Hukum

Politik hukum dipahami secara beragam oleh para ahli. Secara kronologis di bawah ini akan dibahas pandangan para ahli tentang politik hukum sebagaimana yang disusun oleh Warkum Sumitro dkk yang menguraikan karakteristik ontologis dan epistimeologis politik hukum. Menurut mereka, politik hukum merupakan terjemahan dari bahasa Belanda *rechtpolitiek* yang dapat diterjemahkan sebagai kebijakan hukum.⁴¹

Menurut Abdul Manan, *raison d'etre* kehadiran disiplin politik hukum adalah ketidakpuasan para teoritis hukum terhadap model pembentukan hukum dan pengembangannya selama ini. Menurutnya, politik hukum merupakan terjemahan dari *rechtpolitiek*.⁴² Menurut Soejono Dirdjosisworo, politik hukum merupakan disiplin ilmu hukum yang mengkhususkan dirinya pada usaha memerankan hukum dalam mencapai tujuan yang dicita-citakan oleh masyarakat tertentu.⁴³ Menariknya, dalam kamus Black Law Dictionary, tidak ditemukan istilah *legal policy*, tapi ditemukan istilah *political law* yang disamakan dengan *political science* (ilmu politik).⁴⁴

Menurut Moh. Mahfud MD politik hukum merupakan *legal policy* atau garis kebijakan resmi tentang hukum yang diberlakukan resmi dalam yang akan

⁴¹ Warkum Sarwito dkk, *Politik Hukum Islam: Reposisi Eksistensi Hukum Islam dari Masa Kerajaan hingga Era Reformasi di Indonesia* (Malang: Universitas Brawijaya Press), hlm. 1

⁴² Abdul Manan, *Politik Hukum Studi Perbandingan dalam Praktik Ketatanegaraan Islam dan Sistem Hukum Barat* (Jakarta: Prenadamedia group, 2016).

⁴³ Soedjone Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Rajawali Press, 2016), hlm. 46.

⁴⁴ Lihat Black Law Dictionary.

diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan pergantian hukum lama dalam rangka mencapai tujuan negara. Politik hukum meliputi, pertama, pembangunan hukum yang merupakan pilihan-pilihan hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan sebagai tindakan pembaruan hukum. Kedua, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan aparat penegak hukum. Dari definisi tersebut, politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan arah ke pembangunan dan penegakan hukum.⁴⁵ Pada sisi lain, Mahfud MD juga mengungkapkan keyakinan ilmiahnya bahwa “hukum adalah produk politik” yang melihat bahwa hukum dilahirkan sesuai situasi politik.⁴⁶

Mochtar Kusumaatmaja dan Arief B Sidharta menyebutkan bahwa politik hukum merupakan implementasi praktis dari berbagai konsep hukum untuk mencapai tujuan politik. Politik hukum nasional meliputi politik hukum dan perundang-undangan, penerapan serta penegakkannya. Bahkan, dalam negara berkembang politik hukum nasional juga mencakup kebijakan atau politik pembangunan atau pembinaan hukum nasional.⁴⁷

Menurut Moh Mahfud MD, dalam pembahasan disiplin politik hukum, cakupan pembahasan pertama yang penting ditinjau adalah hubungan dinamis dan interaktif antara politik dan hukum. Dalam relasi tolak tarik tersebut hukum terpengaruhi oleh politik karena politik memiliki energi yang lebih besar ketimbang energi hukum. Hukum acapkali menjadi cermin dari kehendak penguasa politik. Dengan demikian, Mahfud MD menegaskan bahwa konfigurasi politik suatu negara akan melahirkan karakter produk hukum tertentu di negara tersebut. Konfigurasi politik demokratis akan melahirkan produk hukum

⁴⁵ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Press, 2009), h. 9.

⁴⁶ Moh Mahfud MD, Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah dalam Martin H Hutabarat dkk, *Hukum dan Politik di Indonesia Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah* (Jakarta: Sinar Harapan, 1996), hlm. 155.

⁴⁷ Mochtar Kusumaatmaja dan Arief B Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum* (Bandung: Penerbit Alumni, 2000), hlm. 126.

responsif/populistik, sedang konfigurasi politik otoriter melahirkan karakteristik produk hukum yang ortodoks/konservatif dan elitis.⁴⁸

Konfigurasi politik demokratis dimaknai sebagai susunan sistem politik yang membuka kesempatan (peluang) bagi partisipasi politik rakyat secara penuh untuk ikut aktif menentukan kebijakan umum. Sistem politik demokratis ini ditandai oleh adanya pluralitas organisasi dan kebebasan politik untuk menyampaikan kritik. Sementara konfigurasi politik otoriter merupakan sistem politik yang menjadikan negara sebagai sentralitas pengambilan kebijakan negara yang ditandai dengan dominasi elit kekuasaan untuk memaksakan keseragaman, penghapusan oposisi terbuka, pembungkaman kebebasan politik dalam doktrin konsentrasi kekuasaan.⁴⁹

Konfigurasi politik memberi implikasi pada karakteristik produk hukum. Konfigurasi politik yang demokratis menghasilkan hukum yang responsif/populistik. Produk hukum responsif/populistik adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Proses pembentukannya memberi ruang partisipasi publik yang luas, dan hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan masyarakat. Sebaliknya konfigurasi otoriter menghasilkan produk hukum yang konservatif/ortodoks/elitis. Produk hukum konservatif/ortodoks/elitis adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elit politik, keinginan kekuasaan, bersifat positivistik-instrumentalis, yaitu menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program negara. Proses pembentukannya tertutup dari partisipasi publik.⁵⁰

Mahfud MD juga menyebutkan ada tiga model hubungan antara hukum dan politik. *Pertama*, hukum diterminan atas politik. Kenyataan hubungan seperti ini di dasarkan pada hukum berada pada posisi tertinggi yang menentukan bagaimana seharusnya politik diselenggarakan. Pandangan ini dianut secara kuat di negara-negara yang menganut supremasi hukum, karena politiklah yang di posisikan sebagai variabel terpengaruh (*dependent variabel*) oleh hukum. Pernyataan bahwa hukum dipanglimakan ketimbang politik memosisikan hukum

⁴⁸ Moh Mahfud MD, *Politik Hukum*, hlm. 13-15.

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 24-25.

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 25.

sebagai sub sistem kemasyarakatan yang menentukan wajah politik. Dalam hubungan demikian, pernyataan bahwa politik adalah produk hukum mungkin saja menemukan kebenarannya lebih-lebih jika hukum diartikan sebagai peraturan yang abstrak.

Kedua, jika dasar pandangannya menggunakan *das sein*, apa dan bagaimana kenyataannya, maka pernyataan terbalik yaitu "politik determinan atas hukum" mungkin saja dibenarkan. Menurut pandangan ini, hukum dapat dikonsepsikan sebagai undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif, bahkan mencakup pula konstitusi dan peraturan perundang-undangan lainnya. Konstitusi misalnya, disebutkan oleh Wheare sebagai *resultante* (produk kesepakatan politik) sesuai dengan dinamika politik, sosial, ekonomi pada saat konstitusi itu dibuat. Karena itu pula di sini, pernyataan "hukum adalah produk politik" menemukan kebenarannya. Sebab hukum dalam arti undang-undang dan peraturan-peraturan yang abstrak sesungguhnya merupakan kristalisasi, formalisasi, atau legislasi dari kehendak-kehendak politik yang berkompetisi, baik melalui kompromi atau dominasi oleh kekuatan politik yang kuat.

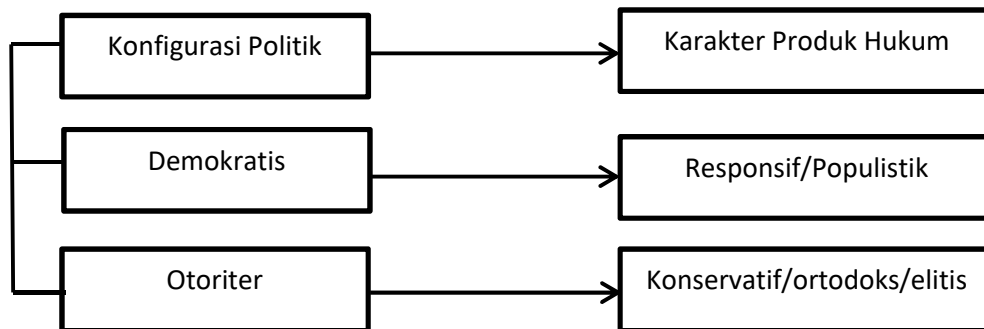
Ketiga, berdasar pada asumsi *das sollen-sein*, hubungan hukum dan politik tidak bisa dikatakan ada yang lebih mendominasi satu sama lain atau lebih unggul dari yang lain karena keduanya secara simetris saling memengaruhi. Kalau misalnya politik diartikan sebagai kekuasaan, maka lahirlah pernyataan "politik dan hukum interdeterminan", sebab "politik tanpa hukum itu zalim, sedangkan hukum tanpa politik itu lumpuh"⁵¹

Mahfud MD menggambarkan hubungan hipotetis antara hukum dan politik dalam bentuk ragaan sebagai berikut:⁵²

⁵¹ Moh Mahfud MD, "Pengantar, Tolak-tarik Antara Hukum dan Politik sebagai Fakta, dalam Daniel S Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan*. Cet. 3 (Jakarta: LP3ES, 2013), hlm.viii.

⁵² Moh Mahfud MD, *Politik Hukum*, hlm. 22.

Ragaan 2.1. Hubungan Hukum dan Politik



Sumber: Moh Mahfud MD, 2009.

Dalam takrifan Mahfud MD, konfigurasi politik demokratis adalah susunan sistem politik yang terbuka secara luas bagi partisipasi rakyat dalam menentukan kebijakan-kebijakan umum. Partisipasi ditentukan atas dasar aspirasi mayoritas oleh wakil-wakil rakyat dalam pemilihan-pemilihan terjadwal yang dilaksanakan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjadinya kebebasan politik.⁵³

Konfigurasi politik *otoriter* adalah susunan sistem politik yang lebih memungkinkan negara berperan sangat aktif serta mengambil hampir seluruh inisiatif dalam pembuatan kebijaksanaan negara. Konfigurasi ini ditandai oleh dorongan elite politik untuk memaksakan persatuan, penghapusan oposisi terbuka, pengaruh dominan pimpinan negara untuk menentukan kebijakan negara dan dominasi kekuasaan politik oleh elite politik yang berkelanjutan, serta dibalik semua itu ada satu doktrin.⁵⁴ Khazanah Sosiologi Politik mendefinisikan elit sebagai “*persons who, by virtue of their strategic locations in large or otherwise pivotal organizations and movements, are able to affect political outcomes regularly and substantially.*” Elit juga diartikan sebagai:

“....elites are persons with the *organized capacity* to make real political trouble without being promptly repressed. They consist not only of prestigious and “established” leaders – top politicians, important businessmen, high-level civil servants, senior military officers – but also, in varying degrees in different societies, relatively transitory and less individually known leaders of mass organizations such as trade unions,

⁵³ *Ibid.*, hlm. 30-31.

⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 31.

important voluntary associations, and politically consequential mass movements.”⁵⁵

Dengan demikian, elit bukan semata-mata mereka yang memiliki kekuasaan politik formal dalam pemerintahan, tetapi juga elit informal yang menempati posisi penting dalam organisasi sosial, politik, keagamaan dan kemasyarakatan, para pemimpin gerakan massa yang dapat mempengaruhi keputusan-keputusan politik.

Selanjutnya, Mahfud MD, untuk mengualifikasikan apakah sebuah konfigurasi politik itu *demokratis* atau *otoriter*, indikator yang dipakai dalam adalah berfungsinya tiga pilar demokrasi, yaitu peranan partai politik dan badan perwakilan, kebebasan pers, dan peranan eksekutif. Pada konfigurasi politik demokratis, partai politik dan lembaga perwakilan rakyat aktif berperan menentukan hukum negara atau politik nasional. Kehidupan pers relatif bebas, sedangkan peranan lembaga eksekutif (pemerintah) tidak dominan dan tunduk pada kemauan-kemauan rakyat yang digambarkan lewat kehendak lembaga perwakilan rakyat. Pada konfigurasi politik otoriter yang terjadi adalah sebaliknya.⁵⁶

Dalam literatur ilmu politik, kajian terhadap konfigurasi politik dilihat lebih jauh dalam dua pendekatan. Pertama, pendekatan struktural-sistemik untuk melihat tipologi lembaga-lembaga politik yang dapat mempengaruhi konfigurasi tertentu terhadap agensi dan organisasi politik. Kedua, melihat konsekuensi dari kombinasi interaksi institusi, organisasi dan aktivitas politik dalam sistem tersebut.⁵⁷

Perbedaan konfigurasi politik menghasilkan produk hukum yang berbeda. Produk hukum *responsif/populistik* adalah produk hukum yang mencerminkan

⁵⁵ John Higley, “Elite Theory and Elites”, dalam dalam Kevin T Leicht dan J Craig Jenkins (Peny.), *Handbook of Politics, State Society in Global Perspective* (New York: Springer, 2010), hlm. 163.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Edwin Amenta dan Belly Ramsey, “Institutional Theory” dalam Kevin T Leicht dan J Craig Jenkins (Peny.), *Handbook of Politics, State Society in Global Perspective* (New York: Springer, 2010), hlm. 32.

rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntunan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat.

Produk hukum *konservatif/ortodoks/elitis* adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elite politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat *positifis-instrumentalis*, yakni menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program negara. berlawanan dengan hukum responif, hukum ortodoks lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntunan kelompok maupun individu-individu di dalam masyarakat. Dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil.

Namun demikian, paparan Mahfud MD tentang konfigurasi politik kurang lengkap karena langsung memberi fokus pada dua bentuk sistem politik dan sistem otoritarian. Oleh sebab itu, penelusuran terhadap konfigurasi politik perlu ditelusuri dalam literatur-literatur ilmu politik. Beland menyebutkan bahwa:

“The configuration of a national policy domain is itself partly the product of path dependence, congruent with historical institutionalist approaches, and national policy domains in general are constrained by the configuration of national political structures, congruent with political institutionalist approaches.”⁵⁸

Pandangan institusionalis dalam kajian politik melihat bahwa konfigurasi politik berkaitan dengan karakteristik lembaga-lembaga yang bekerja dalam sistem politik. Kebijakan-kebijakan politik sangat tergantung pada interaksi antara berbagai kekuatan politik, birokrasi, kelompok kepentingan, kelompok *think tank*, lembaga-lembaga penelitian, termasuk gerakan sosial yang fokus pada isu-isu politik.

“The content of new policies is heavily dependent upon the organizational structures of policy production – the national policy domain of state bureaucracies, interest groups, think tanks, academic research institutions, and perhaps social movements that monitor an issue area.”⁵⁹

⁵⁸ Edwin Amenta dan Belly Ramsey, Institutional Theory dalam *Handbook of Politics, State Society in Global Perspective*, Kevin T Leicht dan J Craig Jenkins (Peny.) (New York: Springer, 2010), hlm. 24.

⁵⁹ *Ibid.*

Oleh sebab itu, konfigurasi politik yang digambarkan oleh Mahfud MD masih bersifat makro yang perlu didetilkkan hingga kepada keterlibatan komponen-komponen infrastruktur politik seperti partai politik, media, tokoh politik, kelompok penekan (*pressure groups*), gerakan-gerakan politik luar parlemen, dan lain-lain. Di sisi lain juga ada kekuatan suprastruktur politik yaitu lembaga-lembaga negara eksekutif, legislatif dan yudikatif, dan pemerintahan lainnya yang menjadi wadah formal pembentukan kebijakan hukum (*legal policy*) sehingga dapat melengkapi teori politik hukum yang sudah ada.

Soedarto mempunyai pandangan lain tentang definisi politik hukum ini, beliau mengartikan politik hukum sebagai kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang dikandung dalam masyarakat dan mencapainya apa yang dicita-citakan. Definisi ini mencakup pengertian yang sangat luar termasuk pengertian di luar hukum, yakni politik, ekonomi, sosial budaya, dan hankam.⁶⁰ Teuku Moh. Radhie, dalam satu artikel yang ditulisnya menjelaskan bahwa politik hukum adalah suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya, dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.⁶¹

Satjipto Rahardjo menjelaskan, bahwa politik hukum adalah aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat (*lebih menitikberatkan pada pendekatan sosiologis*). Terhadap pengertian ini terdapat beberapa pandangan yang sangat mendasar dalam studi politik hukum, yaitu: *pertama*, apa yang ingin dicapai dengan sistem hukum yang ada; *kedua*, cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk bisa dipakai mencapai tujuan tersebut; *ketiga*, kapan waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan; dan *keempat*, dapatkah dirumuskan suatu pola yang baku dan mapan, yang bisa membantu memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara

⁶⁰ Soedarto sebagaimana dikutip dalam Abdul Manan, *Politik Hukum Studi...*, hlm. 9.

⁶¹ Lihat Abdul Manan, *Politik Hukum Studi...*, hlm. 9.

untuk mencapai tujuan tersebut secara baik. Wilayah kerja dan kegiatan politik hukum meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. Proses penggalian nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang meneruskan politik hukum.
- b. Proses pendekatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi yang tersebut dalam bentuk sebuah rancangan peraturan perundang-undangan oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan dan menetapkan hukum.
- c. Fakta-fakta yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum, baik yang akan datang maupun yang sudah ditetapkan.
- d. Pelaksanaan dari peraturan yang merupakan implementasi dari politik hukum suatu negara.⁶²

Dalam konteks yang lebih khusus, politik hukum juga dapat ditinjau dalam kerangka mendudukan hukum Islam dalam hukum nasional di Indonesia. Padmo Wahjono menyebutkan bahwa karena Negara Republik Indonesia bukanlah negara agama dan bukan pula negara sekuler, maka strategi untuk memasukkan hukum Islam dalam politik hukum nasional ialah dengan cara menarik asas-asas hukum Islam atau nilai-nilai dalam al-Qur'an yang bersifat universal dan abadi untuk ditransformasikan dalam hukum nasional. Hal ini akan memperluas hukum Islam masuk ke seluruh dimensi hukum nasional, termasuk dalam hukum tata negara, tidak terbatas hanya pada hukum keluarga semata. Namun, pembentukan hukum yang memuat nilai-nilai Islam sangat tergantung pada ada tidaknya *political will* pembentuk hukum, yaitu lembaga legislatif dan pemerintah.⁶³

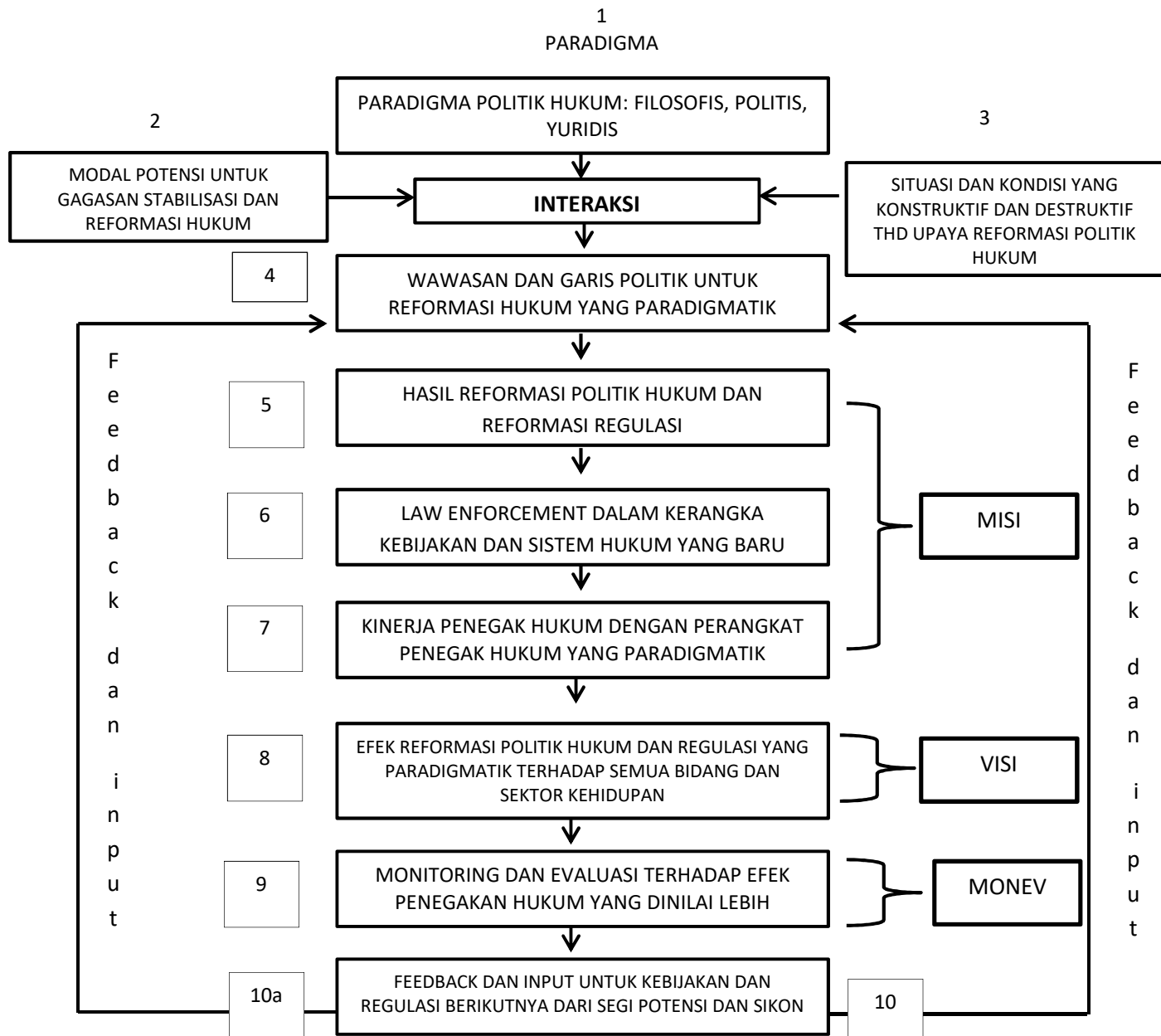
Kalau Mahfud MD hanya memberikan gambaran naratif terhadap hubungan politik dan hukum, M Solly Lubis menggambarkan secara skematis siklus politik hukum dalam satu skema yang cukup komprehensif. Dalam ragaan 1.2. terlihat bahwa tiga hal pokok yang berinteraksi dalam pembentukan politik

⁶² *Ibid.*

⁶³ Padmo Wahjono, "Budaya Hukum Islam dalam Perspektif Pembentukan Hukum di Masa Datang" dalam Amrullah Ahmad, *Dimensi Hukum Islam dalam Hukum Nasional, Mengenang 65 tahun Prof Dr. Bustanul Arifin*, SH (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), hlm. 173.

hukum nasional, yaitu paradigma utama [kotak 1] ialah paradigma filosofis, paradigma politis, dan paradigma yuridis. Kedua [kotak 2] mempertimbangkan potensi yang ada untuk gagasan stabilisasi dan reformasi politik hukum. Ketiga [kotak 3] situasi dan kondisi yang konstruktif dan destruktif terhadap upaya reformasi politik hukum. Interaksi ketiga komponen tersebut menghasilkan wawasan atau cara pandang dan garis politik untuk reformasi hukum yang paradigmatis [kotak 4]. Wawasan atau cara pandang dan garis politik tersebut menghasilkan reformasi politik hukum seperti dalam bentuk pembentukan hukum (law making) dalam wujud prolegnas [kotak 5]. Selanjutnya hukum baru yang sudah terbentuk dilanjutkan dengan law enforcement dalam kerangka hukum baru [kotak 6]. Turunan dari hal tersebut ialah munculnya kinerja penegak hukum dengan kerangka dan kinerja yang paradigmatis [kotak 7]. Setelah itu, akan dilihat bagaimana efek reformasi politik hukum dan regulasi yang paradigmatis terhadap semua bidang dan sektor kehidupan [kotak 8]. Setelah semua tahapan tersebut berlangsung maka dilakukan monitoring dan evaluasi yang dinilai lebih atau kurang [kotak 9]. Pada akhirnya proses tersebut akan melahirkan feedback atau umpan balik dan input bagi kebijakan berikutnya dari segi potensi dan siklus [kotak 10 dan 10a].

Ragaan 2.2. Siklus Politik Hukum Nasional Menurut M Solly Lubis⁶⁴



Adapun yang dimaksud dengan paradigma ialah parameter atau acuan, referensi yang menjadi acuan pola pikir dan pola tindak. Menurut M Solly Lubis, berpikir paradigmatis berpikir, mempertimbangkan dan membahas suatu masalah secara mengacu kepada paradigma-paradigma tertentu. Demikian juga bertindak

⁶⁴ M Solly Lubis, *Politik Hukum dan Kebijakan Publik* (Bandung: Mandar Maju, 2014), hlm. 152.

secara paradigmatik berarti bertindak dan berbuat serta melakukan sesuatu sesuai dengan paradigma-paradigma yang berlaku dan disepakati oleh negara ini.⁶⁵

Selanjutnya Solly menjelaskan tiga paradigma utama dalam konsep bernegara, yaitu paradigma filosofis, paradigma yuridis dan paradigma politis, dengan penjelasan sebagai berikut:

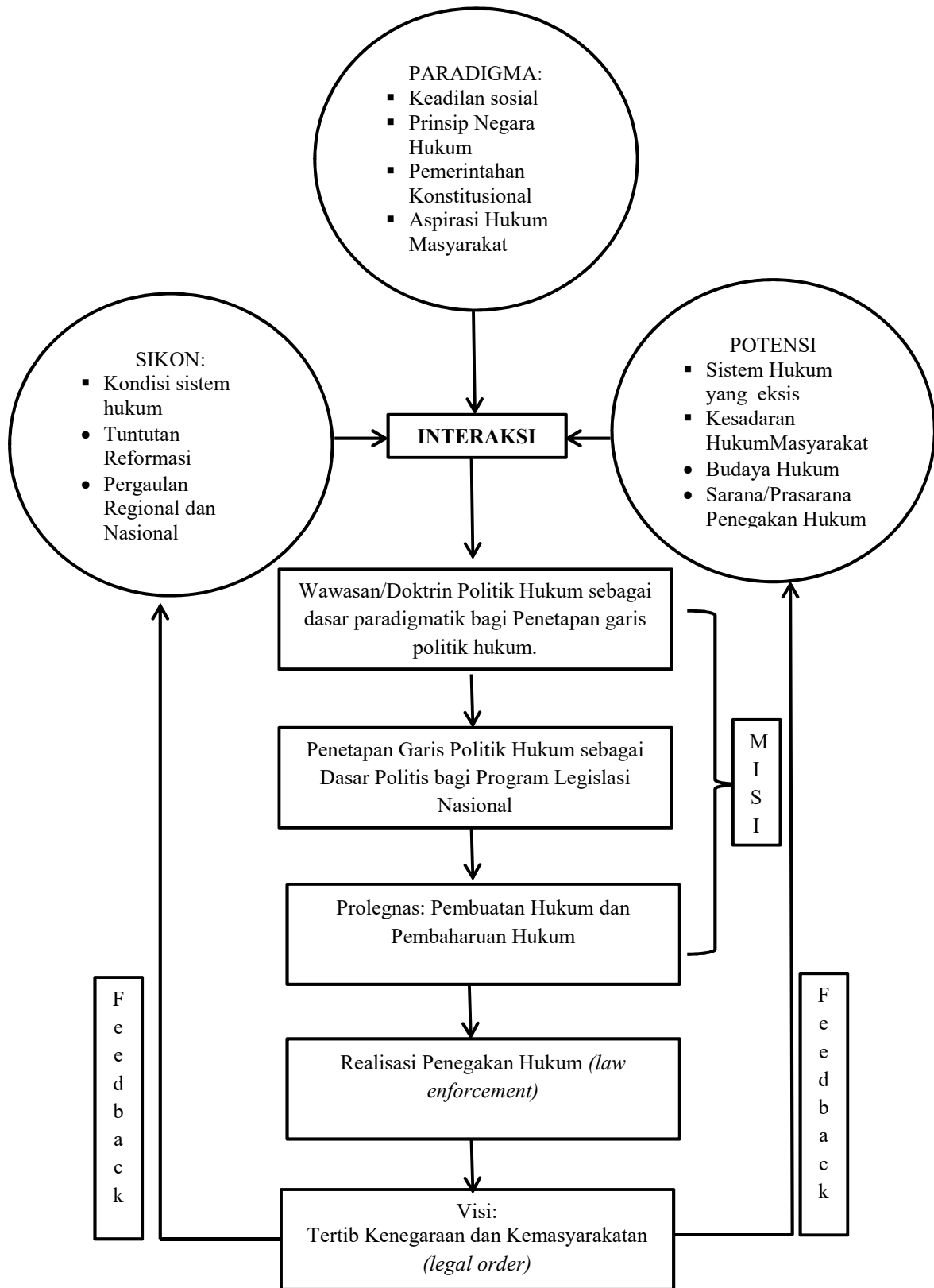
- a. Paradigma filosofis (*philosophical paradigm*) berupa nilai-nilai filosofis yang terdapat mengakar dalam kehidupan sebuah bangsa. Sistem nilai ini awalnya diabstraksikan dari sistem budaya bangsa, kemudian diperjuangkan sebagai ideologi atau dasar negara. Ideologi ini kemudian diturunkan dan dijabarkan dalam sistem kehidupan sosial, dan sub sistem-subsistem di bawahnya supaya mencerminkan dasar-dasar tersebut, seperti Pancasila.
- b. Paradigma yuridis, yaitu paradigma yang berpuncak pada konstitusi UUD 1945 yang merupakan acuan hukum tertinggi yang membawahi aturan hukum lainnya.
- c. Paradigma politis, merupakan turunan dari Pancasila dan UUD 1945 berupa rumusan kebijakan nasional dalam bentuk Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN, dulu) dan di era Reformasi disebut Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN).⁶⁶

Adapun cara memandang sistem pembangunan hukum nasional, M Solly Lubis mengajukan skema yang lebih sederhana dibandingkan skema di atas, seperti ditampilkan dalam ragaan 1.3. Dalam ragaan tersebut tahapan pembangunan hukum nasional dimulai dari interaksi tiga paradigma pada ragaan 1.2. sistem politik hukum nasional, tetapi dengan penjelasan yang lebih kongkrit atau tidak seabstraks pada ragaan 1.2. Skema tersebut dapat digunakan untuk menggambarkan alur garis politik hukum untuk Aceh dalam konteks keistimewaan dan kekhususan Aceh. Berikut ini ragaan yang menggambarkan sistem pembangunan hukum nasional.

⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 95.

⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 95-96.

Ragaan 2.3. Sistem Pembangunan Hukum Nasional M Solly Lubis⁶⁷



⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 151.

Penjelasan terhadap ragaan 1.3 tersebut tidak terlalu jauh berbeda dengan ragaan 1.2. hanya saja tahapan-tahapan dalam ragaan 1.3 lebih mudah dipahami ketimbang tahapan-tahapan di ragaan 1.2. Artinya, ragaan 1.3 berguna untuk memahami ragaan 1.2 yang cukup abstraks.

B. Teori Sistematisasi Hukum

Sistematisasi hukum dapat dipahami dari tiga sudut pandang. Pertama, sistematisasi hukum merupakan sebuah pendekatan yang didasari oleh satu pemahaman umum bahwa keseluruhan kaidah hukum positif tertata dalam sebuah sistem hukum agar tidak saling bertabrakan. Kedua, sistematisasi hukum berarti menumbuhkembangkan sistem hukum yang sudah ada dalam kesadaran masyarakat atau membangun sistem hukum atas apa yang sudah ada. Ketiga, sistematisasi juga berarti bahwa setiap hasil interpretasi hukum ditempatkan dalam aturan hukum yang sudah ada.⁶⁸

Menurut Profesor Sunarmi sistematisasi hukum berarti bahwa sebuah tatanan hukum yang merupakan satu kesatuan yang berhubungan dengan yang lain dan melalui ilmu pengetahuan diberikan suatu struktur yang logis. Ciri khas ini terdapat pada hukum modern karena lebih terstruktur, prosedural dan mengutamakan formalitas. Hukum yang sistematis ditemukan dalam sejarah Bangsa Romawi yang telah mencapai stadium perkembangan hukum yang sangat maju, dalam arti bahwa setelah aturan hukum dijabarkan dari preseden, maka selanjutnya dilanjutkan dengan metode kasuistik dengan memperluas aturan hukum tersebut sampai pada peristiwa hukum lain yang sejenis untuk dianalisis dengan seksama untuk untuk menelusuri sejauh mana mana hal-hal lain sesuai atau menyimpang dari preseden yang ada.⁶⁹

Dalam hukum Romawi ditemukan hukum yang sistematis dengan pengelompokan secara cermat dalam kategori yang jelas dipisahkan satu sama lainnya. Dengan jalan ini terbentuk kosakata teknis yang pada hakikatnya

⁶⁸ Bernard Arief Sidharta, Penelitian Hukum Normatif, Analisis Penelitian Filosofikal dan Dogmatikal dalam Sulistyowati Irianto dan Sidharta (penyunting), *Metode Penelitian Hukum, Konstelasi dan Refleksi* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2011), hlm. 146.

⁶⁹ Sunarmi, *Sejarah Hukum* (Jakarta: Kencana, 2016), hlm. 94.

merupakan persyaratan pertama bagi pembentukan dan pengembangan satu ilmu pengetahuan hukum. Orang Romawi menggunakan pola pikir induktif dalam sistematisasi hukum, yaitu dengan mengarahkan pemikiran mereka dari hal-hal khusus ke hal-hal umum. Mereka mencurigai definisi yang telah disusun terlebih dahulu, menjabarkan prinsip umum dari peristiwa kongkret, dan menerapkan prinsip ini dalam bagian akhir himpunan hukum karya mereka. Pola ini juga diikuti oleh Justinianus.⁷⁰

Hal ini berbeda dengan cara berpikir orang Yunani. Di bawah pengaruh filsafat mereka menerapkan pola pikir deduktif dengan menempatkan prinsip umum terlebih dahulu untuk kemudian melalui pemikiran menjabarkan hal-hal yang umum ke hal-hal khusus. Corak berpikir Yunani ini diterima baik di Eropa pada zaman renasans dan hukum alam. Penganut hukum alam menurutkan segala sesuatu dari rasio, menggambarkan hukum secara piramidal di mana asas-asas umum membentuk puncaknya dan dari situ diturunkan ke jalan penerapan pada hal ihwal yang khusus. Namun, bila ditelusuri secara lebih dalam bahwa aturan hukum yang abstrak merupakan hasil dari rangkaian kasuistik yang didasarkan pada peristiwa kongkret.⁷¹

Jika dilihat dari fungsinya, Achmad Ali mensistematisasi fungsi hukum dalam beberapa aspek berikut:

1. Hukum sebagai *a tool of social control*.
2. Hukum sebagai *a tool of social engineering*.
3. Hukum sebagai *a symbolic*.
4. Hukum sebagai *a political instrument*.
5. Hukum sebagai *integrator*.⁷²

Menurut Giovanni Battista Rati ada sebelas langkah yuridis untuk melakukan sistematisasi hukum. Dia menguraikan sebagai berikut:

- 1) identification of a 'relevant' normative problem;
- 2) identification of the legal sentences forming a 'sentential basis';
- 3) validation of the sentences which belong to the sentential basis;

⁷⁰ *Ibid*, hlm. 95.

⁷¹ *Ibid*.

⁷² Salle, *Sistem Hukum dan Penegakan Hukum* (Makasar: Social Politics Genius, 2020), hlm. 13.

- 4) interpretation of each of the sentences belonging to the sentential basis (the product thereof being a normative basis);
- 5) argumentation of the interpretations that have been provided;
- 6) development of the normative basis, by means of either logical rules of inference (*stricto sensu* logical development), or of different rules of inference commonly used by jurists (e.g., argument *a simili*), in order to infer implicit norms that cannot be derived by the simple interpretation of the sentential basis;
- 7) analysis of some possible defects of the normative basis: in particular, gaps and inconsistencies;
- 8) conservative reformulation of the normative basis, by means of generalizing methods (so-called 'legal induction'), which allows one to eliminate the possible redundancies;
- 9) removal of inconsistencies;
- 10) filling of gaps;
- 11) ordering the normative material according to a certain scheme.⁷³

Sistematisasi pemikiran dan penalaran hukum paling signifikan dalam konteks hukum Islam dilakukan oleh Imam as-Syafi'i. Menurut al-Jabiri, formulasi ushul fiqh yang dilakukan Imam al-Syafi'i dalam kitab al-Risalah mengarah kepada perumusan metode untuk memahami kehendak Tuhan melalui aspek-aspek linguistik. Melalui perumusan metode pemahaman teks seperti bayan, nasikh-mansukh, 'am-khas, mujmal-mufassal, amr wa nahyi dan sebagainya, al-Syafi'i melakukan induksi metodologis untuk memperoleh prinsip-prinsip hukum yang bersifat generik yang pada gilirannya dideduksi kembali dalam menentukan hukum atau istinbath dari al-Qur'an. Imam al-Syafi'i dipandang berhasil membakukan cara-cara berpikir menyangkut hubungan makna dan lafaz, hubungan antara bahasa dan kitab suci. Pembakuan ini kemudian melahirkan cara berpikir analogis (*qiyas*).⁷⁴ Dengan metode qiyas inilah sistematisasi hukum Islam mengalami perkembangan untuk menumbuhkembangkan hukum dan mengintegrasikan hasil penalaran tersebut dalam sistem hukum yang sudah ada.

⁷³ Giovanni Battista Rati, *An Analysis of Some Juristic Techniques for Handling Systemic Defect of Law* dalam Thomas Bustamante dan Christian Dahlman (penyunting), *Argument Types and Fallacies in Legal Argumentation* (London: Springer, 2015), hlm. 152.

⁷⁴ M Ulil Abshar, *Modernisasi Hukum Keluarga Islam di Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2021), hlm. 28.

C. Teori Relasi Negara dan Agama

Perdebatan tentang hubungan agama dan negara di kalangan pemikir dan intelektual muslim sudah cukup lama berkembang. Perdebatan tersebut melahirkan tiga kutub pemikiran yang hingga saat ini masih dipegang sebagai sandaran pengkajian politik Islam baik di negara-negara berpenduduk Muslim atau di negara-negara Barat. Tiga kutub pemikiran tersebut adalah; *pertama*, kubu yang menganggap bahwa agama dan negara tidak dapat dipisahkan karena merujuk kepada praktik Negara Madinah. Kedua, kubu yang berpendapat bahwa Islam dan negara tidak memiliki kaitan dan terpisah sama sekali. Hal itu ditunjukkan bahwa Nabi Muhammad saw tidak pernah memproklamirkan dirinya sebagai pemimpin politik selain tugas-tugas kenabian dan kerasulan. Ketiga, kubu yang menjembatani dua kutub sebelumnya yang berpandangan bahwa Islam dan negara memiliki hubungan dalam arti Islam mengandung nilai-nilai dan mengatur hal-hal yang umum dan pokok tentang negara, tetapi tidak secara rinci menjelaskan bentuk negara.⁷⁵

Persoalan hubungan Islam dan negara meruncing dan problematik setelah era kolonialisme Barat berakhir di kawasan Asia dan Afrika pada tahun 1940-an. Mayoritas daerah jajahan Barat adalah daerah-daerah Muslim yang sebelumnya merupakan komunitas politik dalam bentuk khilafah, kesultanan atau kerajaan-kerajaan tradisional. Penjajahan Barat sekaligus membawa sistem politik dan hukum yang secara struktural mengeliminasi sistem politik yang sebelumnya hidup di daerah jajahan. Kekhilafahan, kesultanan dan kerajaan Islam ditundukkan dan dihancurkan di bawah sistem negara penjajah disertai dengan pemberlakuan hukum-hukum Barat. Setelah kemerdekaan, mayoritas negara baru pascakolonialisme membentuk negara-negara modern dengan prinsip-prinsip yang sudah ditanam oleh proses kolonialisme. Di sisi lain, kalangan umat Islam pun tidak tinggal diam mempertanyakan bentuk negara yang dibentuk serta asas-asas yang menyertai pembentukannya. Hal ini kemudian memunculkan perlawanan umat Islam terhadap negara baru tersebut karena dianggap tidak sejalan dengan

⁷⁵ Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara, Ajaran, Sejarah dan Pemikiran* (Jakarta: UI Press, 1993), hlm. 1-2.

Islam. Umat Islam kesulitan membangun negara Islam atau menerima konsepsi negara-bangsa (*nation-state*) sebagai sebuah model negara yang lahir dari Barat. Sehingga muncul revolusi Islam (*Islamic revolt*) di berbagai wilayah muslim.

Respons umat Islam terhadap konsep negara-bangsa dapat dibagi dalam dua kelompok. Pertama, respon konformis, yaitu menerima konsep negara-bangsa, baik secara sadar atau tidak, sebagai sebuah keniscayaan untuk membangun sebuah identitas nasional dan loyalitas politik nasional. Kedua, respons non-konformis yang menolak sebagian atau seluruh konsep negara-bangsa.⁷⁶ Hingga saat ini ketegangan antara kelompok Islam yang sepakat dengan negara-bangsa dengan kelompok Islam yang mendukung penegakan khilafah dan darul Islam terus berlangsung. Hal ini terlihat jelas di sejumlah negara Timur Tengah seperti kelompok Ikhwanul Muslimin di Mesir dan negara-negara Timur Tengah lainnya, gerakan Hizbut Tahrir yang menolak pembentukan negara bangsa dan mendukung pembentukan khilafah. Sementara di sisi lain, sejumlah ulama dan intelektual tidak lagi mempermasalahkan bentuk negara tetapi melihat apakah kekuasaan negara tersebut dipegang oleh umat Islam atau bukan.

Gagasan model Negara-Bangsa versi Barat tersebut secara faktual telah berlangsung dalam masyarakat Islam pasca penjajahan Barat. Gagasan negara sekuler atau negara Islam merupakan gagasan yang terus menerus bergulat di dalam pembentukan teori politik. Untuk kasus Indonesia, sejauh ini kajian hubungan Islam dan negara di Indonesia, sangat komprehensif dibahas oleh Bakhtiar Effendy dalam bukunya *Islam dan Negara: Transformasi Gagasan dan Praktik Politik Islam di Indonesia*. Salah satu paradigma teoritik yang dipakai oleh Bakhtiar Effendy untuk menjelaskan “ketegangan-ketegangan” hubungan Islam dan Negara adalah teori Trikonomi-nya Allan Samson, BJ Bolland, dan Howard Federspiel. Bakhtiar Effendi memilih pendapat ini sebagai pendapat yang “ditarjihkan” atau pendapat kuat dibanding pendapat lain.⁷⁷

⁷⁶ James P. Piscatori, *Islam in a World of Nation State* (New York: Cambridge, 1994), h. 44.

⁷⁷ Bakhtiar Effendy, *Islam dan Negara, Transformasi Gagasan dan Praktik Politik Islam di Indonesia* (Jakarta: Paramadina, 2009), hlm. 44.

Menurut perspektif trikotonomi, kekuatan politik Islam Indonesia terpecah dalam tiga kubu. Dengan memusatkan perhatian pada kompleksitas politik Islam, teori ini mengklasifikasi tiga kekuatan dalam politik Islam sebagai fundamentalis, reformis dan akomodasionis. Teori ini menjelaskan bahwa obsesi masyarakat politik Muslim terhadap negara Islam tidak padam dan masih terus berlangsungnya antagonisme politik antara kalangan santri dan abangan sekuler. Ketiga kubu ini tidak memiliki pandangan tunggal terhadap strategi dan tindakan politik untuk mencapai cita-cita politik umat Islam. Akibatnya, mereka dengan mudah dilemahkan dan bahkan dikalahkan oleh semua rezim politik nasionalis.⁷⁸

Pandangan tiga kelompok tersebut sangat berbeda. Kelompok fundamentalis berpandangan bahwa satu-satunya kekuasaan politik yang absah adalah kekuasaan politik yang bersifat religius. Sementara kelompok reformis dan akomodasionis tidak memiliki pandangan seperti itu. Bagi mereka sejauh kekuasaan sekuler tidak memusuhi Islam, kekuasaan itu dapat dianggap sah. Agenda politik ideologis pun berbeda di tiga kubu tersebut. Kelompok fundamentalis memiliki tujuan akhir untuk membentuk sebuah negara Islam. Kelompok reformis memiliki jalan yang lebih demokratis yaitu kemenangan partai-partai Islam melalui pemilihan umum. Sementara kelompok akomodasionis bersedia berkompromi dengan menurunkan seruan ideologis dan politisnya tetapi dipertukarkan dengan jaminan-jaminan administratif dan politis dalam kekuasaan.⁷⁹

Kubu reformis merupakan kubu yang secara politik tidak menolak kekuasaan sekuler sejauh mereka tidak memusuhi Islam, namun mereka berupaya untuk membangun hubungan yang selaras antara politik santri dengan negara. Tetapi, upaya ini banyak mengalami kegagalan karena kubu reformis mengalami kekakuan ideologis, sehingga menjadi kurang lentur. Akibatnya, kubu ini menjauh dari kubu akomodasionis dan mendekati kubu fundamentalis. Oleh sebab itu dapat dipahami mengapa kubu nasionalis sekuler lebih dekat dengan kubu akomodasionis, sementara kubu reformis merangkul kubu fundamentalis.

⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 41-42.

⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 45.

Ada juga yang menginginkan supaya model pemerintahan Islam dikembalikan ke sistem kekhalifahan, sementara sebagian yang lain behujjah bahwa prinsip-prinsip Islam seperti shura dan masalah mendukung pembentukan model demokrasi Islam. Namun, kedua model pemerintahan yang diserukan tersebut tetap menginginkan pemberlakuan hukum syariah sebagai hukum utama, paling tidak untuk warga negaranya yang Muslim. Hal ini berangkat dari keyakinan bahwa hukum syariah ketika diterapkan dengan benar akan melahirkan keadilan dan kesetaraan dalam masyarakat. Namun, para ilmuwan politik Islam masih berdebat tentang siapa yang punya otoritas dalam penafsiran dan pemberlakuan hukum syariah.⁸⁰

Khaled Abu El Fadl menyebutkan bahwa “*an essential characteristic of a legitimate Islamic government is that it is subject to and limited by Shari’ah law.*” Pandangan ini mendukung karakteristik pemerintah Islam sebagai pemerintahan berdasarkan hukum atau *rule of law*. Namun, Khaled Abu El Fadl menguraikan bahwa prinsip *rule of law* memiliki dua dimensi dalam konteks Islam, yaitu supremasi hukum (*supremacy of law*) dan supremasi peraturan (*supremacy of a set of legal rules*). Dalam hal ini, Khaled menyampaikan kritik, bahwa pemerintah dapat saja menggunakan peraturan perundang-undangan untuk membatasi kebebasan warga negara, sehingga yang terjadi bukanlah supremasi hukum tetapi supremasi peraturan.⁸¹

Istilah *Islamic government* (pemerintahan Islam) juga dipakai secara konsisten oleh Imam Khomeini. Menurutnya, pemerintahan Islam ialah sebuah pemerintahan yang berdasarkan prinsip konstitusionalisme yang berdasarkan pada hukum Tuhan. Menurut Khomeini:⁸²

“The Islamic government is constitutional in the sense that the rulers are bound by a collection of conditions defined by the Qur’an and the

⁸⁰ Heather N Keaney, “Government, Islamic” dalam Juan E Campo, *Encyclopedia of Islam* (New York: Fact On File, 2009), hlm. 266.

⁸¹ Khaled Abu El Fadl, *Islam and the Challenge of Democracy*, (Princeton: Princeton University Press, 2004), hlm. 12-13.

⁸² Mojtaba Mahdavi, “Ayatollah Khomeini”, dalam John L Esposito dan Emad El-Din Shahin (eds), *The Oxford Handbook of Islam and Politics*, (Oxford: Oxford University Press, 2013), hlm. 184.

traditions of the Prophet.... In this system of government sovereignty originates in God, and law is the word of God.”

Sementara Hasan al-Banna berpandangan bahwa pemerintahan Islam dapat memiliki banyak bentuk. Bagi dia, bentuk tidak penting, tetapi yang sangat penting adalah fungsi pemerintahan tersebut untuk membawa dan melaksanakan seruan-seruan Islam. Ia menegaskan bahwa:⁸³

“Thus, the call to Islam is a moral and religious duty that must be carried out privately by the community and officially by the Islamic government. But it is the government that must carry out the broader essentials of the Islamic call, that is, addressing the general moral or spiritual atmosphere within the *ummah* and curbing moral and political degeneration and atheistic orientations. In this sense, the government becomes the executive arm of the virtuous society, and, by trust, it performs the society’s moral, religious, and political objectives.”

Maka menurut Al-Banna, atas dasar konsepsi moral dan religius tersebut pemerintahan Islam tidak dapat dipisahkan secara konseptual dan fungsional dalam melaksanakan fungsinya, yaitu sebagai agensi sekuler pada suatu saat dan agensi agama pada saat lain. Pemerintahan Islam merupakan pemerintahan yang menjalankan fungsi moral dan religius terus menerus, bukan agensi sekuler.⁸⁴

Namun, pandangan Al-Banna bahwa pemerintahan Islam tidak boleh menjadi agensi sekuler, tidak konsisten dalam hal implementasi hukum syariah. Al-Banna tidak memperlakukan bentuk pemerintahan itu sekuler atau Islamik, sejauh menerapkan hukum syariah. Ahmad Mousalli menjelaskan posisi al-Banna berkaitan dengan implementasi hukum syariah dan sikap kompromistiknya terhadap pemerintahan sekuler.⁸⁵

“In order to get over the problem of the priority of implementing the Islamic law over establishing the Islamic government or vice versa, al-Banna specifies no particular method for implementing the law. What is important is its implementation, whether carried out by a secular or religious government. Al-Banna posits no problem with Western-style constitutional rule because it maintains, in accordance with Islam, personal

⁸³ Ahmad Mousalli, “Hasan al-Banna” dalam John L Esposito dan Emad El-Din Shahin (eds), *The Oxford Handbook of Islam and Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2016), hlm. 134.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*, hlm 138.

freedom; upholds *shūr ā* ; postulates people's authority over government; specifies the responsibilities and accountability of rulers before their people; and delineates the responsibilities of the executive, the legislative, and the judiciary. Constitutional rule to al-Banna is thus harmonious with the *Shari`ah*.”

Pedoman pemerintahan Islam yang lebih detil diajukan Mohammad Asad menyebutkan bahwa: “*The foremost duty of such a government consists in enforcing the ordinances of shari`ah in territories under its jurisdiction.*” Tugas utama pemerintahan adalah memberlakukan aturan-aturan syari`at dalam wilayah kekuasaannya. Hal ini penting karena sebagai bagian dari pelaksanaan tugas-tugas kenabian pembangunan syari`at menjadi misi utama dalam risalah kenabian. Bagi Muhammad Asad, negara dan pemerintahan Islam hanya alat, bukan tujuan. Oleh sebab itu, tidak menjadi persoalan apa bentuk negara dan pemerintahan tersebut selama dibentuk dan dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip Islam untuk menegakkan kesetaraan dan keadilan. Namun, tidak berarti Assad tidak melihat bagaimana sebuah struktur pemerintahan yang efektif. Menurutnya,

“if even full executive powers are concede to amir, the question remains as to whether those powers – and the functions resulting from them – are to be vested in him alone (as is, for instance, the case with president United States), or whether he should exercise them in partnership, as it were, with a cabinet of minister representing the major parties in the majlis al-shura and depending for their tenure of office on this body's vote of confidence. There exists no explicit shar'i enactment in either of these two directions. Nevertheless, from the wording of many authentic Traditions it appears that prophet envisaged the concentration of all executive responsibilities in the hand of one person (who he described variously as amir or imam as being the most suitable purposes of an Islamic polity.⁸⁶

Dengan melihat pada praktik dalam sejarah pemerintahan Islam di masa Nabi dan sahabat, tidak heran, Assad menyimpulkan bahwa bentuk pemerintahan presidensil lebih dekat kepada sistem politik Islam ketimbang sistem parlementer. Assad menyatakan:

⁸⁶ Mohammad Asad, *the Principle of State and Government in Islam*. (Kuala Lumpur: Islamic Book Trust, 1999) hlm. 58.

“it would seem that “a presidential” system of government, somewhat akin to that practiced in United States, would correspond more closely the requirements of an Islamic polity than “a parliamentary” government in which the executive powers are shared by a cabinet jointly and severally responsible to the legislature. In the other words, it is the amir alone to whom all administrative powers and functions should be entrusted, and it is he alone who should be responsible to the majlis – and through it, to the people – for the policies of the government. The minister ought to be no more than his administrative assistants or “secretaries,” appointed by him at his own discretion and responsible only to him.”⁸⁷

Dengan penjelasan ini, dapat disimpulkan bahwa bentuk pemerintahan presidensil lebih dekat dengan praktik pemerintahan Islam di masa Nabi dan sahabat. Hal ini berdasarkan indikator bahwa seorang imam atau khalifah memegang penuh kekuasaan (*holder the authority*).

Sementara itu, Mabid al-Jarhi mengajukan sejumlah tawaran untuk pembentukan sebuah pemerintahan Islam yang modern. Pertama, menerapkan model *shura* dengan tiga komponen: (1). Adanya tata pemerintahan untuk mengimplementasikan dua hal penting, yaitu seluruh produk legislasi dan tindakan pemerintahan harus berdasarkan syariah; (2) hak dan kewajiban warga negara untuk memilih para pemimpin; (3). Menyeleksi para anggota *ahlu hilli wa al-aqdi* dari kalangan yang sangat layak untuk bertugas dalam pemerintahan.

Kedua, sistem perwakilan harus memiliki kualifikasi sebagai berikut: (1). Memiliki komitmen keagamaan (*religious commitment*), kualifikasi ini agak sulit untuk dinilai, tetapi dapat dilihat dari indikasi perilaku yang terlihat; (2). Berpengetahuan yang dapat dilihat dari capaian akademik yang dimiliki atau memiliki kapasitas dalam berbagai bidang; (3). Berpengalaman, yaitu memiliki latar belakang pada posisi tertentu; (4). Memilih para pemimpin dari kalangan *ahlu hilli wa al-aqdi*, di mana semua warga negara memiliki kesetaraan hak untuk memilih, tetapi tidak semua orang berhak dipilih (*all citizens have equal rights to choose the ruler, but not everyone has the right to be chosen*); (5) warga negara memilih para wakil rakyat dari kalangan *ahlu hilli wa al-aqdi*; (6) kepala pemerintahan mengangkat orang-orang terbaik dalam bidang hukum syariah

⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 61.

dengan masa kerja tertentu dan mereka dapat dimintai pertanggungjawaban (*subject to accountability*).⁸⁸

Selain kualifikasi tersebut, sebuah pemerintahan Islam perlu juga didukung oleh persyaratan lanjutan, yaitu:

- a. Partai politik harus memiliki platform syariah.
- b. Tata kelola partai politik harus mempraktikkan *shura* di internal mereka.
- c. Media bersifat independen dari pengaruh asing dan domestik.
- d. Kebijakan ekonomi harus memenuhi kebutuhan dasar bagi orang miskin, pertumbuhan, lapangan kerja dan keadilan sosial, dan memastikan struktur pasar tunduk pada ketentuan syariah.
- e. Sistem perbankan dan finansial harus bebas dari riba.⁸⁹

Cendekiawan Islam seperti Muhammad Asad (sebelum menjadi muslim bernama Leopold Weiss) secara tegas mengatakan bahwa konsepsi-konsepsi politik Barat tidak hanya menjebak bahkan juga membahayakan. Konsepsi yang paling tepat untuk negara Islam adalah syari'ah, bukan yang lain. Sehingga menurutnya, Negara Islam bukanlah negara yang berbasiskan kebangsaan (*nationality*) dan rasial, tetapi berbasiskan al-Qur'an dan sunnah.⁹⁰ Sehingga negara Islam bukanlah negara-bangsa (*nation-state*).

Dalam kajian politik Islam kontemporer, intelektual Muslim Tunisia, Rachid al-Ghanouchi menggambarkan pemerintahan Islam (*Islamic government*), sebagai berikut:

“1. Supreme legislative authority is for the Shari'ah that is the revealed law of Islam, which transcends all laws. Within this context, it is the responsibility of scholars to deduce detailed laws and regulations to be used as guidelines by judges. The head of the Islamic state is the leader of the executive body entrusted with the responsibility of implementing such laws and regulations. 2. Political power belongs to the community

⁸⁸ Mabid al-Jarhi, “The Islamic Political System: A Basic Values Approach, MPRA Paper No. 72706, posted 12 June 2017 <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/72706/> h. 60-61, diunduh tanggal 03 Juli 2019 pukul 14.55 WIB.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Muhammad Assad, *the Principle of State and Government in Islam*. (Kuala Lumpur: Islamic Book Trust, 1999), hlm. 22.

(*ummah*), which should adopt a form of *shura*, which is a system of mandatory consultation.”⁹¹

Dalam pemerintahan Islam, otoritas hukum syariah harus menempati posisi tertinggi. Hukum syariah tersebut disusun secara detil oleh para ahli dalam bentuk hukum positif (*laws and regulation*) untuk dijadikan pedoman bagi para hakim. Ciri kedua adalah kekuasaan politik berada di tangan umat Islam yang diwakilkan dalam badan perwakilan berbentuk *shura* bersifat konsultatif. Ciri ini dekat dengan ciri pemerintahan nomokrasi, yaitu sebuah negara berdasarkan hukum atau negara hukum, lebih tepatnya sebuah nomokrasi Islam.

Mengomentari model pemerintahan Islam dari Ganouchi, Kaminski mengatakan bahwa model pemerintahan Islam kontemporer, untuk alasan pragmatis dan praktis, harus diletakkan dalam konteks model Negara-Bangsa (*nation-state*)nya Barat. Alasannya, model pemerintahan abad pertengahan yang feodalistik, model pemerintahan ustmani, atau model pemerintahan kekhalifahannya ISIS, tampaknya tidak memiliki tempat saat ini, sehingga demi alasan yang lebih praktis, model negara-bangsa Barat yang saat ini berlaku di seluruh dunia, dapat menjadi bingkai dalam rangka rekonseptualisasi model khusus pemerintahan Islam kontemporer.⁹²

Di Indonesia, perdebatan intelektual tentang posisi Islam dalam pokok-pokok kenegaraan modern sudah berlangsung jauh sebelum kemerdekaan. Polemik antara Soekarno dengan tokoh Persatuan Islam (Persis), Ahmad Hassan, serta Mohd Natsir pada pertengahan 1930-an. Pada era 1940-an polemik antara Soekarno dan Natsir mengenai hubungan negara dan agama. Soekarno dari kubu nasionalis sekuler berprinsip bahwa demi kemajuan negara maupun agama itu sendiri, maka negara dan agama harus dipisahkan. Sedangkan Natsir, dari kaum modernis Islam dengan kecintaan yang juga sangat besar terhadap bangsa dan negara seperti halnya kaum nasionalis berpendirian bahwa Islam adalah agama

⁹¹ Joseph J Kaminski, *the Contemporary Islamic Governed State, A Reconceptualization* (Palgrave Macmillan: Switzerland, 2017), hlm. 73.

⁹² *Ibid.*, hlm. 74.

yang lengkap dan telah mengatur semua hal termasuk persoalan negara.⁹³ Setelah kemerdekaan, polemik ini menjadi perdebatan ideologis dan politis dalam sidang Konstituante tahun 1955-1959. Partai-partai politik kubu Islamis menuntut dasar ideologi Islam sebagai dasar negara dan kubu partai nasionalis sekuler menghendaki Pancasila sebagai dasar negara. Perdebatan ideologis dan politik tersebut tidak menghasilkan kesepakatan yang memuaskan kedua belah pihak. Ketegangan ideologis ini bagaikan api dalam sekam yang terus hidup dan dihadapi Indonesia sebagai sebuah negara Muslim pascakolonialisme.⁹⁴

Dalam pandangan lain untuk kasus Indonesia, pandangan para ulama tentang hubungan Islam dan negara dapat dikategorikan dalam beberapa bentuk. Hal ini dapat dilihat dari simpulan yang dikemukakan oleh Ali Machsani Moesa yang membagi pandangan para ulama di Indonesia tentang Islam, nasionalisme dan negara-bangsa kepada tiga pandangan. Pandangan pertama disebut sebagai kiai fundamentalis yang melihat Islam sebagai konsep bagi negara-bangsa dan negara bangsa harus dibentuk berdasarkan agama Islam. Kedua, kiai moderat yang melihat Islam sebagai agama universal, dan lebih memilih untuk melakukan Islamisasi masyarakat ketimbang Islamisasi negara. Ketiga, kiai pragmatis yang berpandangan bahwa Islam dan negara harus bersifat *integrated*. Mereka berpandangan negara-bangsa harus dibentuk berdasarkan iman.⁹⁵

Pandangan yang mencoba mensistesisikan berbagai kutub sudut pandang teoritis dan ideologis di atas, secara empiris dikemukakan oleh Machfud MD, yaitu konsep *religious nation-state* atau negara-bangsa yang beragama. Konsepsi ini kalau dilacak dalam literatur tata negara dan politik Indonesia paling sering ditampilkan dalam karya-karya ilmiah Prof Dr Mahfud MD. Prinsip negara kebangsaan yang beragama (*religious nation state*) merupakan prinsip yang lahir dari pemahaman terhadap sila pertama dasar negara yang berbunyi “Ketuhanan Yang Maha Esa”. Mahfud MD mengatakan dengan dasar sila pertama Pancasila

⁹³ Mohd Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, cet. 2 edisi revisi (Jakarta: Rineka Cipta, 2001), h. 4-5.

⁹⁴ M Zaki Mubarak, *Genealogi Islam Radikal di Indonesia, Gerakan, Pemikiran dan Prospek Demokrasi* (Jakarta: LP3ES, 2007), h. 256-257.

⁹⁵ Ali Machsani Moesa, *Nasionalisme Kiai: Konstruksi Sosial Berbasis Agama* (Yogyakarta: LKIS, 2007), hlm. 308-311

tersebut maka Indonesia adalah *religious nation state*, bukan negara agama (yang menganut satu agama tertentu) dan bukan negara sekuler (yang hampa agama). Indonesia adalah negara kebangsaan yang religius yang menjadikan ajaran agama sebagai dasar moral dan sumber hukum materiil dalam penyelenggaraan negara dan kehidupan masyarakatnya. Oleh sebab itu, lanjut Mahfud MD, syariat Islam (sampai pada hukum fikihnya) dapat menjadi sumber hukum nasional bersama dengan sumber-sumber lainnya yang sudah lama hidup dalam sebagai kesadaran hukum masyarakat Indonesia.⁹⁶

Mahfud MD juga menjelaskan bahwa Negara Pancasila adalah sebuah *religious nation state* dalam makna sebuah negara kebangsaan yang religius yang melindungi dan memfasilitasi berkembangnya semua agama yang dipeluk oleh rakyatnya.⁹⁷ Istilah *religious nation state*, hampir tidak ditemukan dalam literatur tata negara dan politik. Namun, penelitian yang dilakukan oleh Robert J. Barro dan Rachel M. Mcleary menunjukkan bahwa dalam kisaran tahun 2000, dari 118 negara di dunia yang diteliti dalam riset tersebut menunjukkan bahwa sepanjang tahun 1900, 1970, dan 2000, 72 negara di dunia masuk kategori tidak memiliki agama negara (*state religion*), sementara 58 negara memiliki agama resmi negara, dan sisanya sedang dalam transisi, baik transisi menuju negara beragama atau negara yang tidak menetapkan agama tertentu. Yang menarik ialah, untuk kasus Indonesia, pada era 1900-an dianggap sebagai negara yang menganut protestan sebagai agama resmi.⁹⁸ Maksudnya, tentu ialah Indonesia di masa Hindia Belanda. Artinya, ketika Indonesia dijajah Belanda, agama negara yang dianut Hindia Belanda adalah Protestan.

Namun, konsepsi *religious nation state* tampaknya tidak terlalu banyak memperoleh pembahasan yang memuaskan, selain hanya mengaitkannya dengan konsepsi Ketuhanan Yang Maha Esa dalam Pancasila. Untuk menguraikan makna konsepsi ini sebagai sebuah konsep yang dapat didudukan dalam konsepsi *nation-state*, sebagai sebuah konsep yang sudah mapan dalam kajian politik dan matang

⁹⁶ Mahfud MD, *Perdebatan hukum...*, hlm. 243-244.

⁹⁷ *Ibid.*, hlm. 6.

⁹⁸ Robert J. Barro dan Rachel M. Mcleary, Which Countries Have State Religions?, *The Quarterly Journal Of Economics*, November 2005.

dalam konteks implementasi. Kalau kajian politik dipakai untuk membahas masalah konsepsional ini, maka harus diletakkan dalam karakter ilmu politik sebagai sebuah ilmu empiris, karena “*political scientists are generally empiricists. Empirism can be defined as the belief that knowledge comes from experience.*”⁹⁹

Konsepsi negara-bangsa yang beragama ini bila ditelusuri terdapat dalam kesimpulan penelitian BJ Bolland tentang pergumulan Islam di Indonesia. Dalam pembahasan tentang kesepakatan nasional tentang jalan tengah antara negara sekuler dan negara Islam, Bolland menjelaskan:

“Pembahasan mengenai masalah ini telah berakhir dengan sesuatu jalan tengah, yaitu dalam adanya gagasan mengenai suatu negara yang ingin mengakui suatu asas keagamaan, dan ingin bersikap positif terhadap agama pada umumnya serta dalam berbagai bentuk perwujudannya, atau menurut suatu slogan yang timbul belakangan, suatu negara yang ingin memandang agama sebagai suatu sumbangan yang mutlak terhadap *nation building* dan *character building* pembentukan bangsa serta pembinaan watak. Jadi penyelesaian secara Indonesia dari masalah ini bukanlah suatu Undang-Undang Dasar yang mempergunakan peristilahan Islam tanpa menerima sungguh-sungguh makna Islamnya, tetapi penerimaan nilai-nilai kerohanian milik bersama seperti yang tercantum pada Pancasila, dengan sila pertamanya Ketuhanan Yang Maha Esa.”¹⁰⁰

Oleh sebab itu, Mahfud MD menjelaskan bahwa dari sifat hubungan antara negara dengan agama-agama ini, negara Pancasila menciptakan keseimbangan antara paham negara agama (Islam) dan paham negara sekuler. Dalam pengertian ini tercakup bahwa keseimbangan negara Pancasila merupakan refleksi dari konsensus bersama yang mempertemukan antara ide golongan Islam di satu pihak dan ide golongan nasionalis di pihak lain untuk menegakkan negara Pancasila yang dapat disebut negara “Theis Demokratis”, dan oleh karena itu dapat menyatukan seluruh rakyat Indonesia. Dengan paham yang seperti itu maka memang negara Indonesia ini bukanlah negara Islam tetapi ia memberi peluang

⁹⁹ Mark Bevir, “Meta-Methodology : Clearing the Underbush”, dalam Janet M Box et al (eds), *The Oxford Handbook fo Political Methodology* (Oxford: Oxford Univerity Press), hlm. 55.

¹⁰⁰ BJ Bolland, *Pergumulan Islam di Indonesia*, terj. (Jakarta: Grafiti Pers, 1985), hlm. 40-41.

untuk diamalkannya ajaran-ajarannya oleh pemeluk-pemeluknya seperti halnya peluang yang sama diberikan kepada pemeluk agama-agama lain.¹⁰¹

Dalam eksemplar lain pembahasan konsepsi *religious nation-state*, yaitu karya Douglas E Ramage disebutkan bahwa argumen yang paling mendasar dari Soekarno dalam mempertahankan Pancasila sebagai dasar negara adalah bahwa jika negara baru ini didasarkan pada “kepercayaan yang kepada Tuhan”, maka negara ini tidak akan merupakan suatu negara Islam, juga bukan negara sekuler melainkan suatu negara “religius”. Semua agama, termasuk Islam, akan bebas memenuhi kewajiban-kewajiban agama masing-masing.¹⁰²

Douglas E Ramage juga menjelaskan bahwa dengan asas Ketuhanan Yang Maha Esa, mengakui bahwa negara akan didasarkan pada kepercayaan agama dan bahwa setiap orang Indonesia harus beragama. Konsepsi monoteistis merupakan konsesi terhadap kecemasan umat Islam. Yang lebih penting lagi, ini merupakan proklamasi bahwa Indonesia merupakan sebuah negara “religius”, walau tidak didasarkan pada satu agama tertentu. Para pendiri negara ini, kendati tidak menyetujui sebuah negara Islam, tetapi mereka tidak menyetujui menjadi negara sekuler.¹⁰³

D. Teori Perundang-Undangan

Menurut Bagir Manan, pengertian peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang, yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.
- b. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.

¹⁰¹ Mahfud MD, *Dasar dan Struktur*, hlm. 52.

¹⁰² Douglas E Ramage, *Percaturan Politik di Indonesia, Demokrasi, Islam dan Ideologi Toleransi*, terj. Hartono Hadikusumo (Jogjakarta: Mata Bangsa, 2002), hlm. 24.

¹⁰³ *Ibid.*, hlm. 21.

- c. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengantar atau tidak ditujukan pada objek, peristiwa, atau gejala konkrit tertentu.¹⁰⁴

Dalam definisi di atas sangat jelas bahwa salah satu ciri dari peraturan perundang-undangan adalah bersifat tertulis. Menurut Jimly Asshiddiqie, ada empat kategori peraturan tertulis, yaitu:

- a. Peraturan perundang-undangan yang bersifat umum, yaitu berlaku umum bagi siapa saja dan bersifat abstrak karena tidak menunjuk kepada hal, atau peristiwa, atau kasus konkret yang sudah ada sebelum peraturan itu ditetapkan;
- b. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus karena kekhususan subjek yang diaturnya, yaitu hanya berlaku bagi subjek hukum tertentu;
- c. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus karena kekhususan wilayah berlakunya, yaitu hanya berlaku dalam wilayah lokal tertentu;
- d. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus karena kekhususan daya ikat materinya, yaitu hanya berlaku internal.¹⁰⁵

Ada juga ahli seperti FJ Fockema dan Andrea yang memberikan pengertian perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan perundang-undangan negara, baik di pusat maupun daerah;
- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan perundang-undangan, baik di pusat maupun di daerah.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan...*, hlm. 9.

¹⁰⁵ Jimly Assiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 13.

Sebuah undang-undang untuk keberlakuannya harus memenuhi beberapa asas, yaitu:

Pertama, asas tidak berlaku surut. Artinya, bahwa undang-undang hanya boleh berlaku peristiwa yang terjadi setelah undang-undang itu dinyatakan berlaku. Kedua, Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi. Ketiga, Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan Undang-undang yang bersifat umum, jika pembuatnya sama (*lex specialis derogate legi generalis*). Keempat, Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu (*lex posterior derogate legis priori*).¹⁰⁷

Adapun landasan dalam pembentukan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Landasan filosofis, yaitu sebuah undang-undang mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (ideal norms) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara diarahkan. Karena itu, cita-cita kolektif suatu masyarakat harus dikandung oleh undang-undang tentang nilai-nilai dan luhur filosofis yang hendak diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari melalui pelaksanaan undang-undang. Cita-cita filosofis tersebut hendaklah mencerminkan cita-cita filosofis yang dianut masyarakat yang bersangkutan.
- b. Landasan sosiologis, yaitu setiap norma yang dituangkan dalam undang-undang mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Karena itu dalam konsideran harus dirumuskan dengan baik pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris sehingga suatu gagasan normatif yang dituangkan dalam undang-

¹⁰⁶ Ni'matul Huda dan R Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan* (Bandung: Nusa Media, 2020), hlm.12.

¹⁰⁷ Ibid, hlm. 13.

undang benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Dengan demikian, norma hukum tersebut dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya di tengah masyarakat.

- c. Landasan politis, yaitu bahwa konsideran undang-undang harus memuat rujukan konstitusional menurut cita-cita dan norma dasar yang terkandung dalam UUD 1945 sebagai sumber kebijakan pokok atau sumber politik hukum yang melandasi undang-undang yang bersangkutan.
- d. Landasan yuridis, yaitu perumusan setiap undang-undang termuat dalam konsideran “menimbang”. Dalam konsideran mengingat ini disusun secara rinci dan tepat (i) ketentuan UUD 1945 yang dijadikan rujukan, termasuk penyebutan pasal dan ayat atau bagian tertentu dari UUD yang harus ditentukan secara tepat;(ii) undang-undang lain yang dijadikan rujukan dalam membentuk undang-undang yang bersangkutan.
- e. Landasan administratif, yaitu bahwa landasan-landasan filosofis, sosiologis, politis, dan yuridis harus disusun secara berurutan dalam pengantar undang-undang. Perumusannya dapat dibagi dalam tiga bagian yaitu konsideran menimbang, konsideran mengingat dan konsideran memerhatikan. Dalam konsideran menimbang perlu dimuat landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan politis. Dalam konsideran menimbang memuat landasan yuridis normatif, sedang konsideran memerhatikan memuat landasan yang bersifat administratif.¹⁰⁸

Sebuah undang-undang juga memiliki pedoman hirarkis supaya aturan-aturan yang dibentuk tetap sinkron dan harmonis dengan aturan perundang-undangan lain. Tata urutan atau hirarki dari tata hukum suatu negara dapat dikemukakan dengan mempostulasikan norma dasar di mana kedudukan konstitusi menempati urutan tertinggi. Terdapat asas bahwa peraturan yang lebih

¹⁰⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, hlm. 117-119.

rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Apabila peraturan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, maka peraturan tersebut dapat diuntut untuk dibatalkan atau bahkan batal demi hukum.¹⁰⁹ Adapun hirarki perundang-undangan menurut adalah sebagai berikut:

Hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia merujuk pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang ("UU 12/2011") sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang ("UU 15/2019") sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan di atas sesuai dengan hierarki tersebut dan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

E. Teori Maqashid al-Syar'iyah

Secara kebahasaan, maqashid al-syariah merupakan bentuk tarkib (gabungan) dari dua kata yaitu maqashid dan syari'ah. Menurut Ahmad Sarwat, para ulama klasik seperti al-Juwaini, al-Ghazali, dan bahkan al-Syatibi tidak mendefinisikan secara kongkrit dan lengkap takrif maqashid al-syariah, kendati mereka menyebut istilah tersebut dalam kitab-kitabnya. Al-Ghazali misalnya menyebut dalam *al-Mustasfa* lima unsur maqashid al-syari'ah yaitu pemeliharaan

¹⁰⁹ Mukhlis Taib, *Dinamika Perundang-Undang di Indonesia* (Bandung: Refika Aditama, 2017), hlm. 80.

agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. Namun, tidak menyebutkan definisinya. menurut al-Ghazali, masalah yang dimaksud bukanlah masalah manusia dalam konteks mencari manfaat dan menghindari mudarat, karena sifat manusia memang mencari manfaat dan menghindari kerugian, tetapi maksud dari masalah adalah pemeliharaan maksud syariat yang terhadap makhluk yaitu lima hal: pemeliharaan agama, jiwa, akal, keturunan dan harta.

الغزالي: (أما المصلحة، فهي عبارة في الأصل عن جلب منفعة أو دفع مضرة، ولسنا نعني به ذلك؛ فإن جلب المنفعة ودفع المضرة مقاصد الخلق، وصلاح الخلق في تحصيل مقاصدهم، لكننا نعني بالمصلحة المحافظة على مقصود الشرع، ومقصود الشرع من الخلق خمسة، وهي أن يحفظ عليهم دينهم، ونفسهم، وعقلهم، ونسلهم، وما لهم).

Demikian juga al-Syatibi, sebagaimana dikomentari oleh Raisuni tidak secara lengkap menyebut definisi maqashid al-syari'ah dalam kitabnya, meski sangat mendukungnya. Hal ini mungkin disebabkan istilah ini sudah dianggap jelas.¹¹⁰

Definisi terhadap maqashid al-syari'ah baru diberikan definisi yang dianggap lengkap oleh ulama modern seperti Ibnu Asyur (w. 1939 H). Di mana beliau mendefinisikan maqashid al-syariah dalam dua definisi, yaitu definisi umum dan definisi khusus. Maqashid al-syari'ah secara umum adalah:

مقاصد التشريع العامة: هي المعاني والحكم الملحوظة للشارع في جميع أحوال التشريع أو معظمها

Maqashid al-tasyri' secara umum adalah segala makna dan hikmah yang dapat disimpulkan bagi pembuat syariat pada seluruh hal pensyariaan atau pada sebagian besarnya.

¹¹⁰ Ahmad Sarwat, *Maqashid Syariah* (Jakarta: Rumah Fiqh Publishing, 2019), hlm. 18.

Adapun definisi yang khusus adalah:

الكيفيات المقصودة للشارع لتحقيق مقاصد الناس النافعة أو لحفظ مصلحتهم العامة في
تصرفاته الخاصة

Segala hal yang dikehendaki oleh Allah untuk mewujudkan tujuan-tujuan manusia yang bermanfaat atau untuk memelihara kemaslahatan manusia secara umum dalam tindakan-tindakannya yang khusus.¹¹¹

Adapun menurut ‘Alal al-Fasi (w. 1979 M), maqashid al-syari’ah adalah:

المراد بمقاصد الشريعة الغاية منها، والأسرار التي وضعها الشارع عند كل حكم من
أحكامها

Maqashid al-syariah adalah tujuan-tujuan syariah dan rahasia-rahasia yang diletakkan oleh Allah SWT pada setiap hukum dari segala hukum-hukum syariah.

Dari dua definisi ada ulama yang menyimpulkan bahwa kata maqashid sinonim dengan hikmah. Sehingga maqashid al-syariah merupakan hikmah dan rahasia dibalik pensyariaan hukum.

Menurut Ahmad Rasuni, maqashid al-syari’ah adalah:

مقاصد الشريعة هي الغايات التي وضعت الشريعة لأجل تحقيقها لمصلحة العباد

Maqashid al-syari’ah adalah tujuan-tujuan yang diletakkan syariat untuk memastikan kemaslahatan hamba.

Ada ulama yang melihat bahwa maksud dari takrif ini adalah:

¹¹¹ Ibid.

ولو قال: مقاصد الشريعة هي الغايات التي أنزلت الشريعة لتحقيقها لمصلحة الخلق في الدارين، لكان أولى، فكلمة (أنزلت) أولى من كلمة (وُضِعَتْ)؛ لما فيها من الإشارة لنزول التشريع من الله.

Seandainya Rasuni menyebutkan bahwa maqashid al-syari'at adalah tujuan-tujuan yang diturunkan syariat untuk memastikan kemaslahatan makhluk dalam dua negeri (dunia dan akhirat) hal itu lebih tepat. Kalimat *unzilat* (diturunkan) lebih tepat dari *wudhi'at* (ditempatkan) karena kalimat diturunkan menunjukkan kepada turunya pensyariaan dari Allah.

Imam al-Syatibi, sebagaimana al-Ghazali membagi maqashid kepada tiga lapisan.

قال الشاطبي: (تكاليف الشريعة ترجع إلى حفظ مقاصدها في الخلق، وهذه المقاصد لا تعدو ثلاثة أقسام: أحدها: أن تكون ضرورية، والثاني: أن تكون حاجية، والثالث: أن تكون تحسينية).

Menurut al-Syatibi, pembebanan hukum syariat terikat kepada pemeliharaan tujuan-tujuan syariat terhadap makhluk. Tujuan-tujuan ini tidak lebih dari tiga bagian, yaitu tujuan yang *dharuriyah*, *haji* dan *tahsiniyat*.

Dengan demikian, maqashid al-syariat dari sisi pensyariatannya terhadap makhluk dibagi dalam tiga tingkatan dengan rincian sebagai berikut:

1. al-Dharuriyat, adalah kemaslahatan yang bersifat esensial dan harus dipenuhi. Apabila tidak dipenuhi akan merusak tatanan kehidupan manusia. Ketidakadaan maqashid ini akan menyebabkan manusia hidup laksana hewan.¹¹²

¹¹² Ahmad Sarwat, *Maqashid Syariah*, hlm. 53.

وهي التي تقوم عليها حياة الناس، ويتوقف عليها وجودهم في الدنيا، بحيث لو فُقدت
لعمَّت فيهم الفوضى، وتعرَّض وجودهم للخـراب والدمار

Para ulama membatasi maqashid dharuriyat ini pada lima komponen esensial, yaitu: pemeliharaan agama, pemeliharaan jiwa, pemeliharaan akal, pemeliharaan keturunan dan pemeliharaan harta. Adapun rincian penerapannya adalah sebagai berikut:

- (a) Pemeliharaan agama dilakukan dari dua arah, yaitu arah wujud (من جانب الوجود) dan arah 'adam (من جانب العدم). Arah wujud (penjagaan) yaitu memastikan rukun-rukun dan kaidah agama dapat tegak, dengan pensyariatan pelaksanaan dasar-dasar ibadah, iman, rukun Islam.
- (b) Pemeliharaan agama dari sisi 'adam (pencegahan). Yaitu memastikan pencegahan terhadap hal-hal yang merusak agama, perintah berjihad, membantu kaum mustad'afin, menghilangkan kezaliman, menegakan hukum terhadap pelaku penistaan agama.

Adapun pemeliharaan jiwa juga dilakukan dari sisi wujud dan 'adam.

- (a) Pemeliharaan jiwa dari sisi wujud, yaitu dengan mengkonsumsi makanan dan minuman, memakai pakaian dan bertempat tinggal dan hal-hal lain yang berkaitan dengan pemeliharaan kehidupan dan badan.
- (b) Pemeliharaan jiwa dari sisi 'adam, yaitu menegakkan hukum qisas terhadap pelaku kejahatan pembunuhan.

Adapun pemeliharaan akal juga dilakukan dari dua sisi, yaitu:

- (a) Pemeliharaan akal dari sisi wujud, yaitu mempergunakan akal untuk berpikir.

- (b) Pemeliharaan akal dari sisi ‘adam, yaitu larangan untuk mengkonsumsi minuman memabukkan dan adanya uqubat apabila larang itu dilanggar.

Pemeliharaan keturunan (*nasl*) juga ditinjau dari dua tinjauan:

- (a) Pemeliharaan nasal dari sisi wujud, yaitu adanya kebolehan untuk menyukai lawan jenis maka disyariatkan nikah, hadhanah, nafakah dan lain-lain.
- (b) Pemeliharaan nasal dari sisi ‘adam yaitu larangan ikhtilath, zina dan penghukuman terhadap pelaku zina dan tuduhan palsu zina.

Pemeliharaan harta juga memiliki dua tinjauan, yaitu tinjauan wujud dan ‘adam.

- (a) Pemeliharaan harta dari sisi wujud yaitu kebutuhan untuk menumbuhkembangkan harta sesuai ketentuan syariat dan perintah untuk berinfak.
- (b) Pemeliharaan harta dari sisi ‘adam yaitu larangan pencurian dan penyipuan serta hukuman terhadap kejahatan tersebut.

2. *Al-Hajiat*, yaitu maqashid yang bertujuan untuk memberikan keluasan, menghilangkan kesukaran, tetapi ketiadaan maqashid ini tidak sampai pada tingkat merusak kehidupan.

Maqashid *al-hajiat* ini menurut al-Syatibi berlaku pada persoalan ibadah, kebiasaan (al-adat), mu’amalah dan jinayat. Pada masalah ibadah contohnya seperti rukshah dan keringanan jika terjadi kesukaran (musyaqqah) disebabkan sakit atau safar. Pada masalah kebiasaan seperti kebolehan untuk berburu dan bersedap-sedap dengan sesuatu yang halal baik itu makanan, minuman, pakaian, tempat tinggal dan kendaraan. Pada masalah muamalat seperti dibolehkan qirad, musaqah, ba’i salam, dan lain-lain. Pada masalah jinayat juga demikian, seperti kesaksian *laust* (kesaksian tanpa adanya bukti yang terang, tetapi ada petunjuk yang memperkuat kesaksian itu).

Maqashid tahsiniyah merupakan *maqashid* yang berposisi sebagai pelengkap dengan mengambil hal-hal yang layak menurut kebiasaan dan menjauhi hal-hal yang dianggap tercela yang ditolak oleh akal. *Maqashid al-tahsiniyat* ini merupakan serangkaian akhlak yang terpuji (*makarim al-akhlaq*). *Maqashid* ini juga berlaku pada masalah ibadah, kebiasaan, muamalah dan jinayah.¹¹³

Banyak ilmuan telah mencoba mengembangkan konsep ini lebih luas. Misalnya Jasser Auda yang mengembangkan lima kemaslahatan primer. Pertama, dari *hifdhu al-din* muncul *kafālah al-hurriyah al-diniyyah* (jaminan kebebasan beragama, berpijak pada ayat “la ikraha fi al-din”). Kedua, dari *hifdhu al-‘aql* muncul perlindungan terhadap prinsip kebebasan berfikir (*hurriyyah al-fikr*), ketiga, dari *hifdh al-nafs wa al-‘ardl* muncul *hifdh al-huqūq al-insan* (melindungi hak-hak manusia), dan *hifdh al-Karamah al-Basyariyyah* (melindungi kemuliaan manusia), keempat, dari *hifdh al-māl* muncul *al-Tanmiyyah al-iqtishadiyyah* (pengembangan ekonomi) yang melahirkan sistem ekonomi Islam, kelima, dari *hifdh al-nasl* muncul *bina al-usrah* (membangun keluarga).

¹¹³ Al-Syatibi, *Al-Muwāfaqat Usūl al-Syari’ah*, jilid II, (Makkah: Dar Ibn Affan, 1997), h. 17-22

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif yaitu penelitian yang pokoknya mengkaji norma dan produk hukum dan regulasi yang berkaitan dengan Aceh. Dengan memadukan telaah filosofis terhadap asas hukum serta pembentukan hukum melalui penelitian tentang politik hukum. Menurut Prof Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, pembahasan filsafat hukum adalah kritis-analisis dan intinya bersifat etis-spekulatif dengan menelaah masalah-masalah pokok, antara lain aneka nilai antinomis, tujuan hukum dan berlakunya hukum. Sementara kajian politik hukum bersifat praktis-fungsional dengan penguraian yang teleogis-konstruktif. Penguraian yang teleogis-konstruktif dilakukan dalam hubungannya dengan pembentukan hukum dan penemuan hukum. Pembentukan hukum (*rechtsvorming*) merupakan kaidah asbtrak yang berlaku umum, sedangkan penemuan hukum (*rechtsvinding*) merupakan penentuan kaidah hukum konkrit yang berlaku khusus.¹¹⁴

Penelitian ini dijalankan dengan menelaah berbagai aturan dan regulasi baik di tingkat nasional maupun qanun-qanun dan Peraturan Gubernur sebagai produk legislasi di tingkat Provinsi Aceh yang relevan, sehingga dapat menggambarkan konstruksi hukum berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan berasaskan Islam di Aceh.

B. Sifat Penelitian

Dipandang dari keperluan eksplanasinya, penelitian ini merupakan penelitian dekriptif-analisis yang bertujuan memberi gambaran tentang fakta-fakta yang diteliti disertai analisis terhadap persoalan-persoalan yang terdapat dalam fakta-fakta tersebut.

C. Pendekatan Penelitian

¹¹⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajawali, 1990), hlm. 5

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu pendekatan untuk mengkaji dan menganalisis perundang-perundangan yang relevan, dan berbagai pengaturan yang memiliki kaitan dengan persoalan hukum yang dihadapi. Dengan pendekatan ini akan diangkat *ratio legis* lahirnya UU Nomor 11 Tahun 2006, peraturan-peraturan pendukung pemberlakuan UU tersebut seperti PP, Keppres dan Qanun. Sementara untuk memahami asas-asas hukum yang dalam UU Nomor 11 tahun 2006, terutama asas penyelenggaraan pemerintahan akan digunakan pendekatan konseptual yaitu menelaah asas tersebut dari konteks penyelenggaraan pemerintahan dalam literatur teori-teori hukum serta teori politik keislaman. Sebagai pendukung bagi pemahaman lahirnya sebuah undang-undang dan kelahiran asas, norma dan norma hukum positif berkaitan asas keislaman sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan di Aceh, maka digunakan pendekatan sejarah (*historical approach*) untuk melihat perkembangan kemunculan undang-undang dan asas keislaman tersebut.

D. Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kepustakaan (*library research*) dengan mengadakan penelusuran terhadap peraturan perundang-undangan, buku-buku ilmiah, hasil penelitian ilmiah dan dokumen-dokumen yang diperlukan untuk mendukung penelitian untuk menghasilkan data sekunder, sehingga data sekunder penelitian ini dapat dikelompokkan dalam tiga kelompok:

- a. Bahan hukum primer, yaitu norma atau kaidah dasar UUD Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Undang-Undang 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh,

Peraturan-Peraturan Pemerintah dan Keppres terkait Aceh, Qanun-Qanun Aceh, dan Peraturan Gubernur Aceh yang relevan.

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, seperti naskah akademik UU Nomor 11 Tahun 2006, risalah persidangan, hasil-hasil penelitian dan disertasi yang relevan, buku-buku dan jurnal yang relevan.
- c. Bahan hukum tersier, bahan hukum yang memiliki kapasitas untuk memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer seperti kamus besar bahasa Indonesia, Kamus Hukum, dan kitab-kitab klasik dan kontemporer dari literatur fikih siyasah.

E. Metode Analisis Data

Analisis data merupakan proses berkelanjutan yang membutuhkan refleksi yang terus menerus terhadap data, mengajukan pertanyaan analitis, dan menulis catatan singkat sepanjang penelitian berlangsung.¹¹⁵

Dalam penelitian hukum normatif yang memandang hukum sebagai sebuah teks yang terdapat dalam bahan-bahan hukum maka analisis data, yaitu bahan-bahan hukum dilakukan dalam beberapa cara:

1. Interpretasi.

Interpretasi aturan hukum adalah upaya untuk menemukan makna dari aturan hukum, mendistalisasi atau menarik keluar dan menampilkannya ke permukaan kaidah-kaidah hukum atau makna hukum yang tercantum atau tersembunyi dalam aturan hukum. Metode interpretasi ini meliputi metode gramatikal, historikal, sistematikal, teleologikal dan sosiologikal.¹¹⁶

Dalam penelitian ini bahan-bahan hukum diinterpretasikan sesuai dengan kebutuhan yaitu menjawab rumusan masalah penelitian dengan menampilkan asas hukum, politik hukum kemunculan hukum dan kaidahnya,

¹¹⁵ John W Creswell, *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), h. 274.

¹¹⁶ Bernard Arief Sidharta, Penelitian Hukum Normatif: Analisis Penelitian Filosofikal dan Dogmatikal, dalam Sulistiowati Irianto dan Sidharta, *Metode Penelitian Hukum Konstalasi dan Refleksi* (Jakarta: Yayasan Obor, 2011), hlm. 145.

serta pemaknaan hukum tersebut dalam produk legislasi lainnya yang ada di Aceh.

2. Metode Sistematisasi.

Sistematisasi adalah sebuah usaha untuk menampilkan ke permukaan hasil interpretasi dalam sistem hukum yang sudah ada. Metode sistematisasi ada empat macam, yaitu pertama metode logika di mana asas dan kaidah hukum logika dipergunakan sebagai sarana intelektual untuk membangun struktur logikal atas aturan-aturan hukum yang banyak jumlahnya. Kedua, metode tipologi, yaitu menetapkan tipe-tipe normal terhadap sejumlah bahan-bahan hukum atau peristiwa. Banyaknya material yang majemuk memerlukan metode pemilahan dengan tipe-tipe normal yang representatif. Misalnya dalam penelitian akan ditemukan klasifikasi qanun syariat dan qanun non-syariat. Ketiga, metode teleologikal, yaitu menggunakan nilai-nilai dan kaidah-kaidah yang melandasi teks undang-undang sebagai pedoman untuk sistematisasi. Dalam penelitian ini misalnya akan dilihat tujuan dari lahirnya UU otonomi khusus bagi Aceh dalam rangka resolusi konflik dan membangun keadilan bagi masyarakat Aceh. Keempat, metode interdisipliner, yaitu memanfaatkan berbagai hasil pengetahuan manusia untuk melaksanakan sistematisasi eksternal.¹¹⁷

F. Kerangka Penelitian

Untuk menyelenggarakan penelitian ini, penulis menyediakan kerangka pemikiran yang dimulai dari adanya fenomena politik hukum nasional yang memberikan status daerah istimewa dan khusus bagi Aceh, yang salah satu isu yang menonjol dalam konteks keistimewaan dan kekhususan tersebut adanya penyelenggaraan pemerintahan berasaskan keislaman. Hal itu selain didorong oleh faktor sejarah perjuangan Aceh dalam pendirian NKRI, juga karena adanya perubahan politik hukum nasional terhadap posisi Islam dan hukum Islam di Indonesia dalam hubungannya dengan negara. Politik hukum nasional yang dideskripsikan sebagai kehendak kekuasaan negara tentang arah pengembangan

¹¹⁷ Bernard Arief Sidharta, *Penelitian Hukum...* hlm. 147.

hukum nasional, di mana politik hukum ini mengalami perubahan sejalan dengan perubahan dalam masyarakat secara nasional. Hal ini terlihat dari penekanan politik hukum dari kodifikasi dan unifikasi hukum ke arah pengakuan dan kemajemukan tatanan hukum, termasuk tatanan hukum agama dan hukum adat.¹¹⁸ Dalam diskursus politik hukum, faktor-faktor konfigurasi politik mempengaruhi karakteristik produk hukum sebagaimana telah dibahas sebelumnya. Di sini, ditambahkan bahwa bukan hanya konfigurasi politik yang mempengaruhi hukum, tetapi juga faktor sejarah, konflik dan memorandum perdamaian RI-GAM, serta bencana alam seperti tsunami juga turut mempengaruhi pembentukan hukum.

Selanjutnya dipahami bahwa pemberian kewenangan bagi Aceh untuk penyelenggaraan pemerintahan Aceh yang berasaskan keislaman dengan kewenangan besar di bidang syariat Islam bukanlah persoalan yang mudah karena model penyelenggaraan pemerintahan Islam modern tidak dialami oleh Indonesia. Oleh sebab itu, bagaimana asas keislaman tersebut yang disebut dalam pasal 200 UU Nomor 11 Tahun 2006 dibentuk dan dipercarkan secara sistematis dalam UU Nomor 11 Tahun 2006 dan produk hukum lainnya di Aceh seperti qanun Aceh dan qanun kabupaten/kota di Aceh. Di sisi lain, juga tidak mudah menerjemahkan makna asas keislaman sebagai asas pemerintahan karena sehingga asas ini tidak diberikan penjelasan dalam dokumen UU No 11/2006. Sehingga perlu digali dari konsepsi pemerintahan dalam Islam, aspek historis pembentukan UU No 11/2006 hingga ke penerapannya dalam pemerintahan Aceh.

Untuk melihat perjumpaan (*encounter*) antara norma yuridis penyelenggaraan pemerintahan berasaskan keislaman, pensistemasiannya, pemaknaan dan penerapannya dalam penyelenggaraan pemerintahan Aceh, ditempatkan teori sistematisasi untuk menjelaskan proses sistematisasi asas hukum dalam berbagai pengaturan pemerintahan berasaskan keislaman. Pensistematisasian ini menarik dilihat karena semua qanun bidang syariat Islam, pergub dan instruksi gubernur menyerap asas ini dalam pembentukan norma di

¹¹⁸ Cik Hasan Bisri, *Pilar-Pilar Penelitian Hukum Islam dan Pranata Sosial*, ed. ke-1, cet. ke-1, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004), hlm. 242-243.

setiap levelnya. Pola pensistematisasian ini dikaji dengan melihat bagaimana asas hukum ditempatkan dalam berbagai norma hukum.

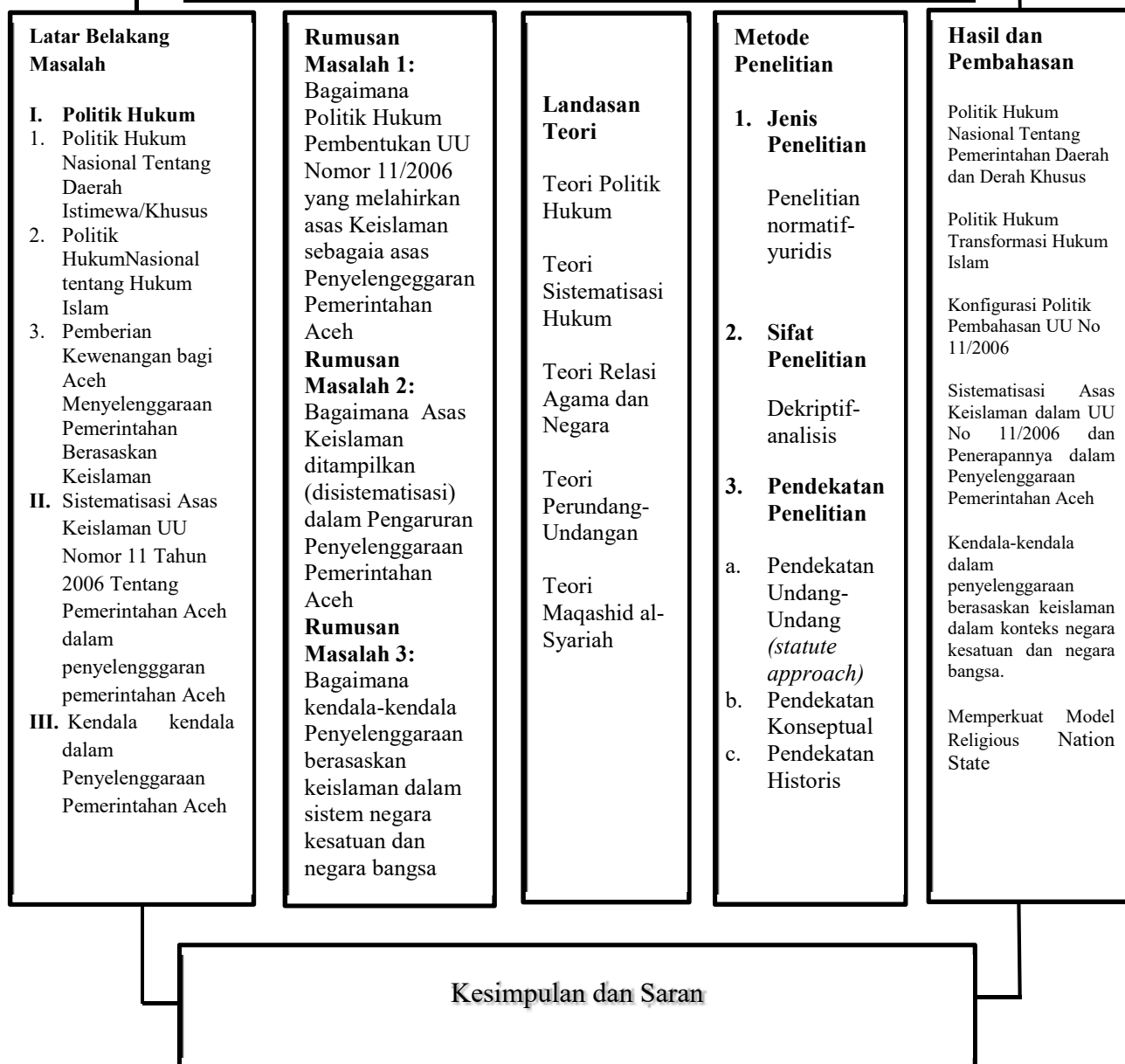
Selanjutnya secara spekulatif akan dilihat bagaimana kendala-kendala yang dihadapi oleh Aceh dalam menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan keislaman tersebut di satu sisi dalam kerangka negara-kesatuan modern dan negara-bangsa (nation-state) di tengah kuatnya diskursus hubungan atau relasi agama dan negara yang belum berujung. Disini dipergunakan teori relasi negara dan agama sebagai alat untuk memberikan penjelasan. Untuk memperkuat penelitian maka disangga oleh teori perundang-undangan dan teori maqahid syariah.

Seluruh teori yang sudah dipaparkan sebelumnya akan dipergunakan sebagai pisau analisis bagi rumusan masalah penelitian sehingga penelitian ini menjadi penelitian yang dapat memadukan seluruh sudut pandang yang dianggap relevan untuk mengeksplorasi dan menggali masalah penelitian.

Selanjutnya untuk menampilkan gambaran yang lebih teratur terhadap pola hubungan antara berbagai komponen tersebut dapat dilihat pada ragaan 1.3.

Ragaan. 3.1 Kerangka Pemikiran Penelitian

Penyelenggaraan Pemerintahan Berasaskan Keislaman di Aceh Menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh



BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. DINAMIKA POLITIK HUKUM PENGATURAN ACEH SEBAGAI DAERAH ISTIMEWA DAN KHUSUS YANG MENDORONG MUNCULNYA ASAS KEISLAMAN DALAM PENGATURAN PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN ACEH

1. Politik Hukum Nasional tentang Pemerintahan Daerah

Pembahasan bagian ini berangkat dari asumsi bahwa politik hukum nasional yang semakin responsif terhadap keadilan bagi berbagai daerah di Indonesia, mendorong pembentuk UU untuk mendukung pembentukan undang-undang otonomi daerah dan UU otonomi khusus dan keistimewaan bagi daerah-daerah khusus dan istimewa. Perkembangan politik hukum nasional yang responsif dan demokratis ditunjukkan secara mendasar oleh perubahan pasal 18 UUD 1945 menjadi tiga pasal, yaitu pasal 18, pasal 18 A dan pasal 18 B. Perubahan politik nasional sejak era reformasi mendorong tumbuhnya kesadaran nasional tentang perlunya kekuasaan politik dibagi dengan daerah, bahkan dalam skema desentralisasi awal reformasi disebut oleh Vedi R Hadiz sebagai “*the initial design of decentralisation policy meant power being distinctly shifted from Jakarta to sub-provincial kabupaten and cities/town....*”¹¹⁹ untuk menggambarkan lompatan desentralisasi sistem pemerintahan Indonesia langsung ke level kabupaten/kota, bukan di provinsi.

Bagir Manan memandang amandemen pasal 18 UUD 1945 memuat sejumlah prinsip dan ketentuan berikut: pertama, prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (pasal 18 ayat (2)). Kedua, prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya. Prinsip ini membatasi campur tangan pusat hanya pada hal-hal yang berhubungan dengan upaya menjaga keseimbangan antara prinsip kesatuan (*unity*)

¹¹⁹ Vedi R Hadiz, *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia A Southeast Asia Perspective* (California: Stanford University Press, 2010), hlm. 79.

dan perbedaan (*diversity*). Ketiga, prinsip kekhususan dan keragaman daerah (pasal 18 A ayat 1). Prinsip ini mengandung makna bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam, tetapi ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman daerah. Keempat, prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Kelima, prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa, seperti Aceh yang berkaitan dengan pelaksanaan syariat Islam. Keenam, prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum. Ketujuh, prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil.¹²⁰

Di sisi lain, pembangunan hukum nasional pun mengarah kepada suasana hukum nasional yang demokratis. Hukum nasional yang demokratis setidaknya mempunyai karakter dan alur pikir sebagai berikut: (a) Hukum nasional dibuat sesuai dengan cita-cita bangsa, yakni masyarakat adil dan makmur berdasar falsafah negara; (b) Hukum nasional dirancang untuk mencapai tahap tertentu dari tujuan negara sebagaimana tertuang di dalam Pembukaan UUD 1945; (c) Hukum nasional harus menjamin integrasi bangsa dan negara baik teritori maupun ideologi, mengintegrasikan prinsip demokrasi dan nomokrasi, artinya pembangunan hukum harus mengundang partisipasi dan menyerap aspirasi masyarakat melalui prosedur dan mekanisme yang *fair*, transparan dan akuntabel; dan berorientasi pada pembangunan keadilan sosial; dan menjamin hidupnya toleransi beragama yang berkeadaban.¹²¹

Dari dasar itu kemudian lahir UU 22 tahun 1999 jo UU 25 tahun 1999. Selanjutnya UU 32 tahun 2004 jo UU 33 2004 sebagai pengaturan pemerintahan daerah. Demikian juga halnya dengan UU Otonomi Khusus Papua, Aceh dan daerah Istimewa Yogyakarta. Namun demikian, bukan berarti bahwa ketika sudah ada konstruksi konstitusional yang menjadi dasar politik hukum pembentukan undang-undang otonomi daerah dan daerah istimewa maka masalah pengaturan

¹²⁰ Lihat Sudi Fahmi, *Konsistensi Hukum antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah Studi atas Pelaksanaan Desentralisasi dalam Bidang Kehutanan* (Yogyakarta: Total Media, 2009), hlm. 195-197.

¹²¹ Ahmad M. Ramli, *Membangun Hukum Nasional yang Demokratis serta Masyarakat yang Berbudaya dan Cerdas Hukum*, *Bulletin Hukum Perbankan*, VI, 6, No. 2, Agustus 2008.

pemerintahan daerah telah tuntas. Dalam kajian Sudi Fahmi menyimpulkan bahwa dari perspektif politik hukum pengaturan pemerintahan daerah tidak akan pernah mengalami penuntasan mengingat adanya dua kepentingan, yaitu kepentingan pemerintah pusat dan daerah.¹²²

Namun bagi Aceh, pembentukan UU No 11/2006 yang didahului oleh UU No 18/2001 dan UU 44/1999 yang memberikan kekhususan Aceh dalam bidang syariat Islam terbantu oleh konfigurasi politik hukum nasional yang semakin akomodatif terhadap hukum Islam, sejarah Aceh yang sangat dinamis dalam hubungannya dengan kemerdekaan Indonesia dan hubungan yang rumit antara pemerintah pusat dengan Aceh dalam bentuk konflik politik dan bersenjata selama puluhan tahun. Dengan demikian, politik hukum nasional yang semakin responsif dan demokratis menjadi semacam trajektori yang mendukung munculnya berbagai undang-undang tentang keistimewaan Aceh.

2. Politik Hukum Nasional Tentang Hukum Islam

Asumsi yang dibangun dalam bagian ini adalah bahwa posisi politik hukum nasional yang semakin responsif terhadap hukum Islam mendorong pembentuk UU, yaitu pemerintah pusat dan DPR tidak menghalangi pemberlakuan syariat dan hukum Islam di Aceh dalam bentuk UU No 44/1999, UU No.18/2001 dan terakhir UU No. 11/2006. Kajian akan dimulai dengan melihat konfigurasi kekuatan politik Indonesia pasca Orde Baru dengan dua kategori yaitu kubu politik Islam dan kubu nasionalis.

1. Kekuatan Politik Islam dan Nasionalis

Runtuhnya Orde Baru membuka peluang kepada munculnya kekuatan politik yang selama Orde Baru tertekan, termasuk kekuatan politik Islam. Kekuatan politik Islam dilembagakan ke dalam sejumlah partai politik, baik yang secara ideologis menjadikan Islam atau dibentuk oleh tokoh-tokoh Islam dengan berbasis pada umat Islam. Pada saat awal era reformasi tahun 1999 partai-partai Islam atau berbasis pada umat Islam antara lain PPP, Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), Partai Umat Islam (PUI), Partai Masyumi Baru, PBB, Partai

¹²² *Ibid.*, hlm. 224.

Keadilan, PNU, PAN, PKB dan Partai Islam Indonesia. Sementara kekuatan nasionalis yang memperoleh dukungan dalam pemilu terdiri dari PDIP, Golkar, Demokrat, Gerindra, Hanura.¹²³

Konfigurasi politik hasil pemilu 1999 masih didominasi oleh kekuatan nasionalis. Partai-partai Islam tidak memperoleh suara mayoritas dibandingkan partai-partai nasionalis. Namun, karya terpenting dari konfigurasi politik hasil pemilu 1999 adalah adanya amandemen UUD 1945, yang salah satunya memasang norma baru yaitu pembatasan masa jabatan presiden, hubungan pusat dan daerah, pemberantasan korupsi, dan lain sebagainya.¹²⁴

Pemilu 2004 dan 2009 menghasilkan kejutan dengan munculnya peta politik baru Indonesia, seperti Partai Demokrat yang dipimpin Soesilo Bambang Yudhoyono (SBY) berhasil tampil sebagai pemenang pemilu sekaligus menempatkan SBY sebagai presiden keempat Republik Indonesia. Pertarungan juga terjadi di lembaga legislatif. Dua poros utama muncul dalam perebutan ketua MPR. Partai-partai Islam atau berbasis umat Islam membentuk koalisi keummatan sementara kubu nasionalis membentuk koalisi kebangsaan. Dalam kontestasi perebutan ketua MPR, koalisi keummatan mengalahkan koalisi kebangsaan dengan menempatkan Hidayat Nur Wahid dari PKS sebagai ketua MPR. Kontestasi ini merupakan kontestasi ideologis paling nyata antara kubu Islam dengan kubu nasionalis. Koalisi keummatan menginginkan agar proses legislasi tetap memperhatikan nilai-nilai agama yang bersifat universal. Koalisi ini merupakan koalisi yang sangat berkuasa karena menguasai kursi presiden dengan pasangan SBY-JK yang dianggap memiliki kedekatan dengan kalangan umat Islam di satu sisi dan di sisi lain ada Hidayat Nurwahid sebagai ketua MPR.¹²⁵

Hasil pemilu 2009 menghasilkan konfigurasi politik yang lebih seimbang antara kekuatan politik lama dan politik baru. Bahkan, yang cukup memberi keuntungan bagi umat Islam adalah tidak adanya figur menonjol dari kalangan nasionalis yang merepresentasikan pendukung sekulerisme atau anti agama.

¹²³ Syarifuddin Jurdi, *Kekuatan-Kekuatan Politik Indonesia, Kontestasi Ideologi dan Kepentingan* (Kencana: Jakarta, 2016), hlm. 186.

¹²⁴ *Ibid.*, hlm. 194.

¹²⁵ *Ibid.*, hlm. 196-197

Bahkan, sejumlah pimpinan partai nasionalis merupakan aktivis Islam yang masih aktif di organisasi-organisasi Islam.¹²⁶

2. Kontestasi Kekuatan Politik dalam Legislasi Hukum Islam

Hubungan Islam dan negara di Indonesia mengalami ketegangan terutama di masa orde lama dan orde baru. Menurut Bakhtiar Effendy, baik rezim Soekarno maupun rezim Soeharto sama-sama melihat bahwa partai-partai Islam merupakan pesaing potensial yang dapat mengancam negara kebangsaan. Karena alasan ini, kedua rezim tersebut berupaya keras untuk mengurangi pengaruh dan memoderasi partai-partai berhaluan Islam. Sehingga, bukan saja para tokoh dan penggerak Islam gagal menjadikan Islam sebagai dasar ideologi negara, bahkan mereka juga dianggap sebagai kelompok luar dan kelompok minoritas dalam negara-bangsa Indonesia. Dengan kata lain, Islam politik telah dipadamkan – baik secara konstitusional, fisik, politis, birokratis, lewat pemilu maupun secara simbolik.¹²⁷

Karena kompleksnya hubungan Islam dan Negara dalam bidang politik, sejumlah ahli bahkan melahirkan lima teori tentang hubungan politik Islam dan Negara di Indonesia. kelima teori tersebut ialah (1) teori “dekonfesionalisasi” Islam yang dikembangkan oleh CAO van Nieuwenhuije pada akhir 1950-an dan medio 1960-an, (2) teori domestikasi Islam yang banyak ditemukan dalam karya-karya Harry J Benda mengenai Islam di Indonesia, (3) teori kelompok skismatis dan aliran yang dimunculkan tim riset Massachusset Institute of Technology (MIT) yang melakukan studi etnografis di sebuah desa kecil di Jawa Timur yang diberi nama Mojokuto tahun 1950an, (4) teori perspektif trikotomi dari Allan Samson dan lain-lain, (5) teori Islam kultural yang dikembangkan oleh Donal K Emmerson. Kelima paradigma teoritis kemudian dikritik oleh Bakhtiar Effendy sebagai tidak lagi relevan untuk menilai politik Islam di Indonesia karena munculnya transformasi dalam tubuh politik Islam yang telah terevisi formulanya dari pola legalistik-formalistik ke pola substansialistik.¹²⁸

¹²⁶ *Ibid*, hlm. 198.

¹²⁷ Bakhtiar Effendy, *Islam dan Negara*, hlm. 2-3.

¹²⁸ *Ibid.*, hlm. 59.

Di samping persoalan hubungan politik antara Islam dan negara yang kerap memunculkan ketangan-ketegangan aktivis politik Islam dengan kubu nasionalis sekuler, sumber dari konflik tersebut ialah posisi Islam tidak disebutkan sebagai agama resmi dalam konstitusi Indonesia. Dibandingkan Brunei dan Malaysia yang serumpun dengan Indonesia, konstitusi kedua negara tersebut dengan jelas mencantumkan Islam sebagai agama negara. Jalan tengah yang diambil Indonesia ialah mengakui seluruh agama di Indonesia dan membentuk kementerian agama yang dianggap oleh B J Boland sebagai memberikan jalan bagi agama-agama, terutama Islam, untuk berfungsi seefektif mungkin dalam kehidupan negara, dan sebagai jalan tengah antara negara sekuler dengan negara Islam.¹²⁹

Akibatnya, kedudukan hukum Islam dalam negara pun menjadi polemik sepanjang republik ini berdiri. Upaya mendudukkan hukum Islam secara formal telah berhasil dipatahkan kelompok nasionalis sekuler setelah dihilangkannya frase “dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya” yang sudah disepakati dalam Jakarta Charter sebagai dasar pertama Pancasila. Sehingga hukum Islam dengan dihapusnya kata-kata tersebut kedudukan hukum Islam dalam UUD 1945 menjadi tidak jelas. Upaya-upaya umat Islam untuk memunculkan kembali kata-kata piagam Jakarta tersebut pada periode rezim Soekarno malah berujung pada kegagalan lantaran tindakan sepihak Soekarno untuk mengeluarkan dekrit presiden 1959.¹³⁰

Ismail Sunny menyatakan bahwa kedudukan hukum Islam dalam perjalanan ketatanegaraan dalam sejarah Indonesia dibagi dalam dua periode: (1) periode penerimaan hukum Islam sebagai sumber persuasif; (2) periode penerimaan hukum Islam sebagai sumber otoritatif. Sumber persuasif ialah sumber yang terhadapnya orang harus yakin dan menerimanya. Sedangkan sumber otoritatif ialah sumber yang memiliki kekuatan (*authority*). Dengan disebutkannya naskah Piagam Jakarta dalam Dekrit Presiden 5 Juli 1959, menurut

¹²⁹ Eddy Asnawi, *Islam dan Negara, Perbandingan Kedudukan Islam dalam Konstitusi Negara Malaysia, Brunei dan Indonesia* (Yogyakarta: Fahma Media, 2013), hlm. 247.

¹³⁰ *Ibid.*, hlm. 251.

Sunny, maka hukum Islam yang awalnya merupakan sumber persuasif berubah menjadi sumber otoritatif dalam hukum tata negara Indonesia.¹³¹

Menurut Padmo Wahjono, pembentukan hukum positif Islam di Indonesia dapat dilakukan dengan menarik asas-asas hukum Islam, kemudian ditransformasikan sebanyak mungkin dalam sistem hukum nasional. Dengan cara demikian, maka pembudayaan hukum Islam tidak semata terjadi dalam ranah hukum perdata, khususnya hukum keluarga, tetapi juga dapat dituangkan dalam bidang pidana, tata negara dan hukum administrasi negara. Dengan orientasi ini, hukum Islam dapat benar-benar menjadi sumber hukum nasional di samping Pancasila, tanpa menimbulkan anggapan bahwa hukum Islam adalah kuno.¹³²

Gagasan untuk menjadikan Islam sebagai asas hukum ini tentu sangat menarik untuk diangkat lebih lanjut. Karena dalam praktiknya, dimensi-dimensi hukum Islam dalam arti asas-asas hukum telah menjadi asas hukum tersendiri di samping asas-asas hukum lainnya yang sudah ada. Dengan menjadikan asas-asas hukum Islam sebagai asas hukum nasional, maka secara integratif telah menjadikan Islam sebagai asas hukum itu sendiri, walaupun belum sepenuhnya. Dalam fikih terdapat teori, *ma la yudraku kulluh, ya yutraku kulluh* (hal-hal yang belum didapat seluruhnya, tidak boleh ditinggalkan seluruhnya). Usulan Padmo Wahjono bahwa untuk menerapkan hukum Islam maka patut dipertimbangkan teori peringkatan hukum yang terdiri dari norma abstrak, norma antara dan norma konkret, patut untuk diserap dalam mewujudkan hukum Islam di Indonesia. Dalam ulasannya, Padmo Wahjono mengurutkan bahwa norma abstrak adalah nilai-nilai Islam, norma antara adalah asas-asas (hukum Islam) dan penempatannya dalam hukum nasional sebagai norma konkret adalah pengimplementasian serta penegakannya dalam hukum positif.¹³³

¹³¹ Ismail Sunny, Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia dalam Amrullah Ahmad, SF dkk, *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional, Mengenang 65 Th Prof Dr. H Bustanul Arifin, SH*, (Jakarta: Gema Insani Pers, 1996), hlm.133-134.

¹³² Padmo Wahjono, Budaya Hukum Islam dalam Perspektif Pembentukan Hukum di Masa Mendatang, dalam *ibid.*, hlm. 172.

¹³³ *Ibid.*, hlm. 175-176.

Sementara Ichitjanto SA menyebutkan bahwa hasil riset menunjukkan bahwa di tengah masyarakat Indonesia ada hasrat kuat untuk menggunakan hukum Islam, hal ini disebabkan cita-cita, suasana dan watak rakyat Indonesia banyak dibentuk oleh ajaran agama.¹³⁴ Namun, memasukkan hukum Islam dalam hukum nasional seperti memasukkan benang dalam jarum, yang memerlukan kesabaran dan kecermatan. Setidaknya ada tiga model hubungan hukum agama dengan hukum nasional, yaitu (1) hukum agama, diberlakukan bagi kaum beragama tertentu; (2) hukum agama masuk dalam hukum nasional secara umum yang memerlukan pelaksanaan khusus; (3) hukum agama masuk dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku umum bagi seluruh penduduk Indonesia.¹³⁵

Hal ini dapat dikupas lebih lanjut dalam sejumlah produk legislasi nasional yang berkaitan dengan adanya hukum Islam dalam konstruksi hukum nasional. Kebanyakan ilmuwan atau peneliti hukum syariah di Indonesia, memiliki pola yang sama dalam mengurutkan hukum-hukum positif yang dinilai sebagai transformasi hukum Islam. Dimulai dari Undang-Undang tentang Perkawinan yaitu UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Substansi hukum Islam dalam Undang-Undang Perkawinan yang ada di Indonesia terletak pada asas-asas hukum perkawinan yaitu asas kesukarelaan, asas persetujuan kepada kedua belah pihak, asas kebebasan memilih; asas kemitraan suami-istri, asas untuk selama-lamanya, dan asas monogami terbuka (karena darurat). Dari sudut pandangan Ija Suntana, azas-azas ini merupakan azas-azas hukum perkawinan dalam Islam.¹³⁶

Keberadaan hukum perkawinan sebagai hukum keluarga menarik untuk dikaji, seperti disampaikan oleh Daud Ali, karena hukum inilah yang masih memilih jiwa Ilahi dan sunnah rasulullah saw. Sementara pada hukum lain, jiwa itu telah hilang karena beragam sebab, diantaranya adalah akibat kolonialisme Barat.¹³⁷ Sementara itu, Anderson menyebutkan bahwa hukum perkawinan dan

¹³⁴ Ichitjanto SA, *Prospek Peradilan Agama sebagai Peradilan Negara dalam Sistem Politik Hukum Indonesia* dalam Amrullah Ahmad dkk, dalam Amrullah Ahmad, SF dkk, *Dimensi Hukum Islam*, hlm. 181.

¹³⁵ *Ibid.*, hlm. 183-184.

¹³⁶ Ija Suntana, *Politik Hukum Islam* (Bandung: Pustaka Setia, 2014), hlm. 241.

¹³⁷ Jazuni, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005) hlm. 359.

perceraian Islam menarik untuk dianalisis karena beberapa alasan. Pertama, hukum keluarga selalu dianggap sebagai inti syariah; kedua, untuk kurun waktu yang sudah lama diakui sebagai pijakan bagi konstruksi masyarakat muslim; ketiga, secara garis besar dapat dikatakan masih berlaku penuh; dan keempat, hukum keluarga adalah bidang yang kerap menjadi sasaran perdebatan antara kekuatan-kekuatan konservatif dan kekuatan progresif di dunia Islam.¹³⁸ Terbitnya UU Perkawinan dianggap sebagai panji permulaan bagi Hukum Islam yang sejarah yuridis telah memiliki landasan yang kokoh dan sebagai sinyal “ajal” bagi teori *receptie* yang dibentuk Belanda.¹³⁹

Dalam studi tentang legislasi Hukum Perkawinan diketahui bahwa perdebatan hangat terjadi saat Rancangan Undang-Undang ini digulirkan pada pada tahun 1967. Ada dua Rancangan Undang-Undang yang telah disampaikan oleh pemerintah awal Orde Baru kepada DPR Gotong Royong, yaitu Rancangan Undang-Undang tentang Peraturan Perkawinan Umat Islam sebagaimana disampaikan dengan Amanat Presiden Nomor R 02/PRES/5/1967 tanggal 22 Mei 1967, dan Rancangan Undang-Undang tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Perkawinan sebagaimana disampaikan dengan Amanat Presiden Nomo R 010/P.U/HK/9/1968 tanggal 7 September 1968. Kedua rancangan tersebut kandas karena tidak dapat diterima oleh umat Islam. Penolakan umat Islam terhadap Rancangan tersebut adalah rentetan dari ketegangan nasional yang telah lama sebagai akibat gesekan antara perbedaan tajam antara harapan umat Islam dan masyarakat lainnya. Tantangan terhadap rancangan undang-undangan perkawinan yang tidak sejalan dengan aspirasi umat Islam terus berlangsung sampai ke tahapan demonstrasi oleh pelajar Islam. Protes umat Islam menjadi faktor utama lahirnya sikap pemerintah dan DPR untuk mengubah rancangan undang-undang tersebut, sehingga lahir seperti undang-undang perkawinan yang kita kenal saat ini.¹⁴⁰

¹³⁸ Lihat *Ibid.*

¹³⁹ Aden Rosadi, *Peradilan Agama di Indonesia, Dinamika Pembentukan Hukum* (Bandung : Simbiosis Rekatama Media, 2015), hlm. 4.

¹⁴⁰ Lebih lanjut perdebatan di DPR dan Pemerintah dalam proses legislasi UU Perkawinan dapat disimak dalam Jazuni, *Legislasi Hukum*, hlm. 359-375.

Selanjutnya, transformasi hukum Islam dalam hukum positif dapat dilihat dalam Undang-Undang tentang Peradilan Agama. Peradilan Agama mengalami penguatan setelah keluarnya UU Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang menempatkan Peradilan Agama sebagai salah satu peradilan dalam tata peradilan di Indonesia. Pemerintah Orde Baru yang menjalankan politik modernisasi dan kebijakan adaptasionis mengakui pentingnya nilai-nilai keagamaan dalam kerangka Pancasila.¹⁴¹ Sebagai kelanjutan dari penguatan Peradilan Agama, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama yang menegaskan bahwa peradilan agama adalah peradilan bagi orang-orang yang beragama Islam mengenai perkara-perkara tertentu meliputi perkawinan, waris, wasiat, hibah, waqaf dan sadaqah.¹⁴² Dengan pembentukan UU ini maka Peradilan Agama menjadi peradilan resmi atau Peradilan Negara juga Peradilan Khusus, yaitu Peradilan Islam di Indonesia yang diberi kewenangan oleh peraturan perundang-undangan negara untuk mewujudkan hukum materil Islam dalam batasan-batasan kekuasaannya.¹⁴³

Namun, konsekuensi dari diletakkannya Peradilan Agama sebagai bagian dari sistem peradilan nasional, maka peradilan ini juga terikat dengan peraturan perundang-undangan yang menjad inti Hukum Acara Perdata Peradilan Umum, yaitu meliputi:

1. *Het Reziene Inladsche Reglement* (HIR) atau disebut juga Reglemen Indonesia yang diBaharui (RIB).
2. *Recht Reglement Buitengewesten* (RBg) atau disebut juga Reglemen untuk daerah-daerah seberang, maksudnya untuk luar Jawa-Madura.
3. *Reglement op de Burgerlijke Rechtsvordering* (Rsv) yang zaman Belanda dulu berlaku untuk Raad van Justitie.

¹⁴¹ *Ibid.*, hlm. 3.

¹⁴² Jazuni, *Legislasi Hukum*, hlm. 376.

¹⁴³ Ija Suntana, *Politik Hukum Islam*, hlm. 287.

4. *Burgerlijke Wetboek* (BW) atau disebut juga Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Eropa.
5. UU Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum.

Ditambah lagi dengan sejumlah aturan acara perdata yang sama-sama berlaku bagi lingkungan Peradilan Umum dan Peradilan Agama, yaitu UU No. 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, UU Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, dan UU no. 1 tahun 1974 dan PP No. 9 tahun 1975 tentang Perkawinan dan Pelaksanaannya.¹⁴⁴

Keberadaan Peradilan Agama sebagai Peradilan Islam, menurut Aden Rosadi, dapat diidentifikasi dari beberapa hal, yaitu: pertama, landasan teologis-filosofis Peradilan Islam. Peradilan Islam dibentuk dan dikembangkan untuk memenuhi tuntutan penegakan hukum dan keadilan Allah di tengah umat. Kedua, secara yuridis, Peradilan Agama berkembang mengacu kepada konstitusi dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku di Negara Indonesia. Ketiga, secara historis, menurut para fuqaha, Peradilan Agama merupakan salah satu mata rantai Peradilan Islam yang berkesinambungan sejak masa Rasulullah saw. Keempat, secara sosiologis menunjukkan bahwa Peradilan Agama merupakan produk interaksi antara elite Islam dan elite politik yang didukung serta dikembangkan oleh masyarakat Islam Indonesia sejak lebih satu abad silam. Maka, menurut Aden Rosadi, ketika empat hal tersebut terpenuhi, maka Peradilan Agama dapat disebut sebagai Peradilan Islam.¹⁴⁵

Sejumlah ilmuan hukum Islam Indonesia mencoba menerangkan pembentukan Peradilan Agama sebagai Peradilan Islam dalam sejumlah teori. Teori-teori mengenai berdirinya Peradilan Islam ini dikemukakan oleh Zaini Ahmad Noeh dan Abdul Basith Adnan, yang mengilustrasikan beberapa fase pembentukan Peradilan Agama. Teori-teori tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Teori Tahkim. Dalam keadaan sebelum ada qadli atau hakim yang diangkat oleh pemerintah, maka penyelenggaraan peradilan Islam

¹⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 287.

¹⁴⁵ Aden Rosadi, *Peradilan Agama*, hlm. 21.

dapat dilakukan dengan cara tahkim, yakni penyerahan penyelesaian sengketa antara para pihak kepada seorang muhakkam untuk memberi keputusan antara mereka berdasarkan kesepakatan dan mereka bersepakat pula untuk menaati keputusan tersebut. Muhakkam dapat bertindak sebagai mediator atau arbiter untuk penyelesaian sengketa, sehingga periode tahkim ini dapat diduga sebagai embrio pertumbuhan peradilan Islam di Indonesia.¹⁴⁶

- b. *Teori Tauliyah ahl al-hilli wa al-aqdi*. Ketika umat Islam sudah mulai tersusun dalam sebuah masyarakat yang cukup teratur maka penyelenggaraan peradilan dilakukan oleh majelis atau perorangan yang diangkat dan dibaiat oleh ahl al-hilli wa al-aqdi. Hal ini merupakan pelimpahan kewenangan yang dimiliki oleh ahl al-hilli wa al-aqdi kepada orang perorangan atau majelis yang bertindak untuk menyelesaikan berbagai masalah hukum dalam masyarakat. Periode ini dapat dipandang sebagai periode lanjutan dari periode tahkim.
- c. *Teori tauliyah ulil amri dzi syaukah*. Ketika pemerintahan sudah terbentuk, maka penyelenggaraan Peradilan Islam dilaksanakan oleh negara di mana negara membentuk peradilan dan mengangkat

¹⁴⁶ Keberadaan *muhakkam* masih bertahan hingga saat ini, terutama dalam konteks arbitrase. Namun, secara sosiologis, masih cukup banyak masyarakat Indonesia yang lebih memilih untuk mencari fatwa hukum pada para ulama atau cendekiawan dalam masalah hukum yang mereka hadapi baik hukum keluarga atau muamalah. Hal ini menunjukkan bahwa periode tahkim tidak berakhir malah terus berlanjut hingga kini di tengah adanya peradilan agama atau keberadaan lembaga majelis ulama. Cukup umum kita ketahui bahwa para ulama di desa-desa adalah tempat masyarakat bertanya atau meminta jasanya untuk menyelesaikan masalah pembagian warisan, nasehat keluarga, perkawinan, perceraian, rujuk, muamalah dari pertanian hingga perdagangan, politik, sosial, dan bahkan hingga masalah sikapnya terhadap politik nasional dan internasional. Sehingga peranan tokoh-tokoh agama tetap aktual dalam masyarakat, baik sebagai narasumber atau sebagai muhakkam independen. Namun, kata muhakkam juga mengalami penyimpangan menjadi negatif ketika ada kasus perkawinan siri, kawin lari atau nikah di bawah tangan yang terjadi dalam masyarakat yang mengaku mereka telah dinikahkan oleh muhakkam atau lazim secara peyoratif disebut sebagai “kadhi liar.”

hakim-hakim. Inilah yang disebut tauliyah ulil amri dzu syaukah, yaitu pelimpahan kekuasaan mengadili dari negara.¹⁴⁷

Secara yuridis, lebih jauh Aden Rosadi mengurutkan dasar hukum penyelenggaraan peradilan agama di Indonesia. Menurutnya, dasar hukum Peradilan Agama di Indonesia adalah al-Qur'an, Hadis, Pancasila, Dekrit Presiden 5 Juli 1959, pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, dan Peraturan Perundang-Undangan yang jika dirunut dari era kolonial hingga tahun 2009 jumlahnya sampai 12 peraturan perundang-undangan. Sehingga posisi Peradilan Agama sebenarnya sangat kuat dalam sistem hukum Indonesia.¹⁴⁸

Transformasi hukum Islam dalam hukum juga dapat ditemukan dalam Undang-Undang Pengadilan Anak, yaitu Undang-Undang Nomor 3 tahun 1997 tentang Peradilan Anak. Sejumlah peneliti hukum Islam tidak memasukkan UU ini sebagai bagian dari UU yang memiliki aspek hukum Islam di dalamnya.¹⁴⁹ Tapi Jazuni menempatkan UU ini sebagai bagian legislasi hukum Islam. Menurutnya, UU ini juga mendapat sorotan tajam dalam masyarakat sebagaimana UU Perkawinan dan UU Peradilan Agama, khususnya dari kelompok umat Islam dan pihak-pihak yang memiliki kepentingan untuk memerhatikan umat Islam. Rancangan Undang-Undang ini dianggap banyak bertentangan dengan hukum yang berlaku dan hukum Islam, hal ini antara lain disampaikan oleh Busthanul Arifin.¹⁵⁰ Selain itu, penyusunan rancangan ini awalnya tidak melibatkan Departemen Agama, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Direktur Jenderal Peradilan Umum dan Tata Usaha Negara, dan Mahkamah Agung. Oleh sebab itu, dalam pembahasannya banyak mendapat kritikan. Namun, akhirnya rancangan ini disahkan sebagai UU setelah mengalami perubahan yang mendasar.¹⁵¹

¹⁴⁷ Lihat A Mukti Arto, *Peradilan Agama dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Kajian Historis, Filosofis, Ideologis, Yuridis, Futuristis, Pragmatis* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012). hlm. 64-65.

¹⁴⁸ Aden Rosadi, *Peradilan Agama*, hlm. 80-81.

¹⁴⁹ Ija Suntana, misalnya, dalam bukunya *Politik Hukum*, tidak memasukkan UU Pengadilan Anak dalam analisisnya tentang transformasi hukum Islam dalam hukum nasional. Kemungkinan dia tidak melihat hal itu sebagai bagian dari aspek hukum Islam, walaupun sebenarnya hampir tidak ada hukum nasional yang tidak berkaitan dengan umat Islam.

¹⁵⁰ Jazuni, *Legislasi Hukum*, hlm. 397.

¹⁵¹ *Ibid.*, hlm. 404.

Demikian juga halnya dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji. Namun, Undang-Undang ini tidak mengatur kewajiban terhadap muslim yang memiliki kemampuan untuk menunaikan ibadah haji sebagaimana perintah agama. UU Penyelenggaraan Ibadah Haji hanya mengatur tata kelola haji secara administratif. Oleh sebab itu, dalam studi legislasi tentang pembahasan RUU Haji ini tidak ada penolakan atau ketegangan di antara partai-partai politik. Bahkan, PDI pun memberikan dukungannya terhadap RUU ini yang mereka anggap sebagai sebuah kebutuhan masyarakat. Fraksi Karya Pembangunan malah mengutip kaidah fikih *ma laa yatimmu wajib illa bihi fahuwa wajib* sebagai dalil dukungannya kepada UU ini.¹⁵² Barangkali, karena ihwal pengaturan yang bersifat administratif, maka UU Haji tidak memiliki kendala ideologis dan politis dalam pembahasannya.

Undang-Undang lain yang dipandang sebagai bentuk transformasi hukum Islam dalam hukum nasional adalah Undang-Undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Undang-Undang ini pun, walaupun mengatur hajat kaum muslimin secara umum, tidak mendapat tantangan berarti dalam pembahasannya, termasuk dari fraksi PDI dan fraksi ABRI saat itu. Bahkan, PDI merasakan “getaran jiwa” yang sama dengan rekan-rekannya yang lain bahwa Undang-Undang Pengelolaan Zakat telah lama ditunggu kehadirannya oleh masyarakat luas, khususnya masyarakat muslim.¹⁵³ Namun, sebagaimana UU Haji, UU Zakat juga tidak berisi tentang hukum zakat dalam Islam, dalam arti UU ini tidak secara imperatif menyebutkan adanya kewajiban zakat bagi setiap muslim. Dalam UU tersebut hanya ada kalimat pernyataan –bukan kalimat perintah – yang menunjukkan pengakuan terhadap adanya kewajiban zakat, tetapi bukan perintah untuk menunaikan zakat.¹⁵⁴ Hal ini memberi kesan bahwa pengaturan untuk mewajibkan zakat masih belum berhasil diperjuangkan oleh umat Islam, walaupun zakat tersebut masuk dalam satu rukun Islam yang sebenarnya harus diundangkan dalam konteks adanya paksaan untuk mengeluarkan zakat sebagaimana paksaan untuk membayar pajak. Absennya

¹⁵² *Ibid.*, hlm. 408.

¹⁵³ *Ibid.*, hlm. 413.

¹⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 417.

aspek sanksi atau paksaan dalam UU Zakat membuat kewajiban zakat hanya diakui oleh negara, tetapi negara enggan untuk memerintahkan umat Islam sebagai warga negara untuk membayar zakat sebagai sebuah kewajiban. Sehingga UU Zakat ini lebih bersifat teknis administratif ketimbang mengakomodasi asas-asas hukum Islam tentang zakat secara keseluruhan.

Sejauh ini kita sudah melihat secara agak luas bahwa keberadaan hukum Islam dalam legislasi nasional semakin direspon secara positif oleh berbagai kekuatan politik di Indonesia. Kelompok nasionalis sekuler yang dulunya sangat alergi terhadap hukum Islam, mulai menyadari bahwa adanya kebutuhan masyarakat terhadap hukum Islam. Walaupun masih ada berbagai hambatan dan kontestasi dalam mendorong legislasi hukum Islam dalam hukum nasional, tetapi secara umum arah politik nasional sudah semakin responsif terhadap hukum Islam. Hal ini, seperti yang dikemukakan pada awal bab ini, semakin diterimanya hukum Islam dalam politik hukum nasional memberi kesempatan bagi masyarakat Aceh untuk meminta pemberlakuan syariat Islam secara formal di bawah sebuah undang-undang. Dengan demikian, lahirnya berbagai produk perundang-undangan tentang Aceh berutang budi pada semakin terserapnya hukum Islam dalam hukum nasional, sehingga pemberian keistimewaan Aceh dalam bidang agama semakin dapat diterima oleh seluruh kekuatan politik nasional.

3. Dinamika Politik Hukum Nasional Untuk Aceh

1. Islam dan Masyarakat Aceh

Tidak diragukan lagi bahwa Aceh memiliki kedekatan yang bersifat identikal dengan Islam. Kedatangan Islam ke nusantara diawali melalui Aceh. Dalam catatan leksikografis Islam disebutkan bahwa berdiri dan terbentuknya kesultanan-kesultanan Islam di Nusantara menandai terintegrasinya Islam dalam kehidupan sosial dan politik. Kesultanan menjadi mandala dilakukannya upaya pengimplemtasian pokok ajaran Islam di tengah masyarakat. Islamisasi memperoleh tenaga politik setelah kerajaan-kerajaan Islam terbentuk sehingga Islamisasi semakin efektif dan memperoleh tingkat pengaruh yang luas di

masyarakat.¹⁵⁵ Walaupun, ada ulasan yang menyebutkan bahwa masuknya kalangan aristokrat (bangsawan) adalah bermotivasi politik, yaitu untuk memperoleh dukungan dari kaum urban muslim yang tinggal di kota-kota pantai yang sudah memeluk Islam,¹⁵⁶ tetapi hal itu justru membuktikan bahwa Islam adalah merupakan fenomena kaum madani (masyarakat kota).

Islam di Aceh dimulai di Samudera Pasai (Pase-Aceh) dan Kerajaan Peureulak (Perlak). Kemudian berkembang lebih luas setelah tumbuhnya Kerajaan Aceh Darussalam yang menandai periode penting dalam sejarah pembentukan lembaga-lembaga kerajaan yang menjadi simbol dari sebuah prototipe negara modern, seperti lembaga peradilan, pelembagaan hukum dalam bentuk qanun dasar (semacam konstitusi), pembentukan lembaga syaikhul Islam dan qadhi, pembentukan dewan musyawarah, penerapan hukum terutama hukum pidana (jinayat) Islam.¹⁵⁷

Pada periode Sultan Iskandar Muda, Aceh memperoleh kegemilangan dengan kekuasaan politik yang besar di kawasan nusantara. Pada periode ini lembaga-lembaga politik dan hukum dikuatkan dengan mencoba meniru pada patron utama kekuasaan Islam saat itu yaitu kekhalifahan Turki Ustmani. Seperti nanti akan dibahas secara khusus, lembaga-lembaga politik seperti kesultanan, forum musyawarah raja-raja, pengadilan, dan lembaga kadhi sudah berfungsi dengan baik saat Sultan Iskandar Muda berkuasa.¹⁵⁸

Kemunduran kekuasaan politik kerajaan Aceh dimulai ketika Belanda mulai melakukan penyerangan ke Aceh setelah ratusan tahun berkuasa di Batavia. Penyerangan-penyerangan besar Belanda ke Aceh memakan korban yang sangat besar baik dari pihak Belanda maupun Aceh. Jenderal Kohler yang memimpin perang ke Aceh mati ditembak pejuang Aceh di depan Masjid Raya Baiturrahman. Kekuatan Aceh kemudian semakin diperlemah dengan dengan dikirimnya seorang

¹⁵⁵ Jajat Burhanudin, *Islam dalam Arus Sejarah Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 11.

¹⁵⁶ Masykuri Abdillah, *Islam dan Demokrasi: Respons Intelektual Muslim Indonesia Terhadap Konsep Demokrasi 1966-1993* (Jakarta: Kencana, 2015), hlm. 23.

¹⁵⁷ Lihat lebih lanjut Jajat Burhanudin, *Islam dalam Arus Sejarah*, hlm. 21.

¹⁵⁸ *Ibid.*,

antropolog kolonial Snouck Hurgronje ke Aceh yang menyamar sebagai tokoh Islam untuk melemahkan semangat jihad *fi sabilillah* rakyat Aceh.

2. Sejarah Keistimewaan Aceh dalam NKRI

Sebagai kawasan yang digambarkan memiliki sikap fanatisme Islam yang tinggi, Aceh memiliki catatan historis unik karena menjadi wilayah nusantara pertama yang menerima Islam, membentuk pemerintahan Islam, dan merepotkan kekuatan penjajah Belanda dalam perang panjang di Serambi Mekkah.¹⁵⁹ Islam dan Aceh menyatu, bagaikan dzat dengan sifat. Hal ini tercermin dalam pepatah "*hukom ngon adat lagee zat ngon sifeut*" (hukum [Islam] dan adat ibarat dzat dan sifat).¹⁶⁰ Pada zaman kemerdekaan, Aceh juga memperlihatkan "kemarahannya" kepada pemerintah pusat karena Islam tidak dijadikan sebagai ideologi negara dan Aceh tidak diberikan kewenangan untuk menerapkan hukum Islam.¹⁶¹ Hal ini tercermin dalam sikap yang diambil oleh sebagian ulama di Aceh untuk terlibat dalam pemberontakan Darul Islam (DI) bersama dengan gerakan DI di Jawa Barat dan Sulawesi Selatan.¹⁶² Tidak sampai di situ, Aceh juga terlibat konflik panjang dengan pemerintah orde baru dan orde reformasi, sampai akhirnya pemerintah pusat memberikan dan menetapkan keistimewaan dan kekhususan Aceh dalam beberapa Undang-Undang.¹⁶³ Undang-Undang tersebut secara jelas merinci keistimewaan Aceh di bidang agama seperti tertuang dalam UU Nomor 44/1999, UU Nomor 18/2001, dan terakhir dalam UU Nomor 11/2006.

3. Aceh sebagai Daerah Modal

Istilah daerah modal ditabalkan oleh Soekarno ketika Aceh menjadi pendukung setia Republik Indonesia yang masih muda. Pada awal kemerdekaan

¹⁵⁹ Lihat lebih lanjut Ali Hasymy. *Peranan Islam dalam Perang Aceh dan Perjuangan Kemerdekaan Indonesia* (Jakarta: Bulan Bintang, 1976).

¹⁶⁰ Arskal Salim. "Dynamic legal pluralism in Indonesia: contested legal orders in contemporary Aceh." *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 42.61 (2010): 1-29.

¹⁶¹ Nazaruiddin Sjamsuddin. *Pemberontakan Kaum Republik: Kasus Darul Islam Aceh*. (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1990).

¹⁶² Cornelis Dijk., *Darul Islam: Sebuah Pemberontakan*. (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1987).

¹⁶³ Ahmad Farhan Hamid, *Jalan Damai Nanggroe Endatu: Catatan Seorang Wakil Rakyat Aceh*. (Suara Bebas, 2006).

rakyat Aceh menyahtuti seruan Soekarno untuk menyumbangkan harta benda guna membeli pesawat terbang bagi mendukung diplomasi kemerdekaan Indonesia. Kondisi Indonesia di awal proklamasi kemerdekaan merupakan republik muda yang rapuh. Menurut M Nur el-Ibrahimi, pada tahun 1949 hampir seluruh wilayah republik dikuasai Belanda, kecuali Aceh dan sebagian Sumatera. Mr Syafruddin Prawiranegara yang menjadi wakil perdana menteri, sekaligus kepala PDRI yang berkedudukan di Bukit Tinggi kemudian pindah ke Kutaraja (Banda Aceh sekarang) karena kondisi di Bukit Tinggi tidak aman. Kutaraja merupakan satu-satunya yang belum diduduki Belanda. Dari Kutaraja kemudian perlawanan dilakukan, termasuk sumbangsih rakyat Aceh dalam pembelian dua pesawat dakota untuk kepentingan diplomasi. Atas dasar itulah, kemudian Aceh disebut sebagai daerah modal.

4. Pemberontakan Darul Islam

Pemberontakan Darul Islam (DI) Aceh disamping bersinggungan dengan DI Kartosuwiryo, memiliki persoalan yang jauh lebih kompleks dan lokal. Asal muasal pemberontakan ini adalah peleburan Provinsi Aceh dalam Propinsi Sumatera Utara. Para pemimpin Aceh yang merasa tersinggung atas sikap pemerintah ini kemudian melakukan protes. Pada 21 September 1953, Tengku Daud Beureueh salah satu pemimpin dari Persatuan Ulama Seluruh Aceh (PUSA) yang sekaligus sebagai gubernur militer Aceh-Langkat mengumumkan dimulainya “sejarah baru” bagi Aceh dengan memproklamkan berdirinya Negara Islam Indonesia (NII) Aceh yang dilanjutkan dengan gerakan militer.¹⁶⁴

Nazaruddin Sjamsuddin menilai penyebab utama pemberontakan tersebut adalah penghapusan Propinsi Aceh telah menimbulkan frustrasi dan dendam di kalangan pemimpin PUSA dan pengikut mereka. Pembubaran itu semakin kompleks karena “berjalin dengan aneka macam kepentingan yang terbentuk berdasarkan pembelahan dalam masyarakat Aceh.” Kubu ulama dan *ulee balang* (bangsawan) yang berkonflik lama di masa revolusi sosial semakin menemukan

¹⁶⁴ Nazaruddin Sjamsuddin, *Pemberontakan Kaum Republik*, hlm. 83.

momentum untuk bertikai pada saat pemerintah pusat mendukung pembubaran propinsi muda tersebut.¹⁶⁵

Di sisi lain, ketidakpuasan para pemimpin Aceh terhadap pusat juga dipicu oleh sikap pemerintah pusat yang tidak bertindak sebagai *aximizer* yaitu berusaha memuaskan arus kepuasan kepada masyarakat Aceh. Oleh sebab itu, para pemimpin Darul Islam memandang bahwa pemberontakan tersebut memiliki aspek realistik. Sementara para pemimpin di pusat menganggap konflik yang teretus di Aceh adalah konflik non-realistik. Bagi para pemimpin Darul Islam pemberontakan didasari untuk menyalurkan aspirasi keagamaan masyarakat Aceh untuk mendirikan Negara Islam. Selain argumentasi keagamaan ini, seperti telah disinggung di atas pemberontakan tersebut juga menampung perasaan kedaerahan berkenaan dengan pengabdian Aceh kepada republik yang dibalas dengan ketidakpuasan perkembangan ekonomi, sosial, dan politik oleh pusat.¹⁶⁶

Di sisi lain, pemberontakan juga dipicu oleh sikap pemerintah pusat yang mengisolasi Aceh dari kawasan lain di Indonesia dan berusaha melepaskan ketergantungan rakyat Aceh pada para pemimpin agama sehingga dapat dikendalikan lagi oleh pemerintah pusat. Penempatan para pejabat birokratis bukan dari Aceh juga dianggap sebagai penghinaan dan merendahkan martabat para pemimpin Aceh. Walaupun fenomena ini juga menggejala di daerah lain di berbagai kawasan di Indonesia karena pemerintah pusat tidak memiliki sensitifitas terhadap sosio-psikologis lokal, di Aceh para pemimpinnya merasa terhina sekali.¹⁶⁷

Pemberontakan tersebut berakhir setelah tercapai kesepakatan damai antara pemimpin DI/TII dengan pemerintah dengan Missi Hardi tahun 1959. Sebagai implementasi dari hasil kesepakatan damai tersebut maka pemerintah membentuk Propinsi Daerah Istimewa Aceh dengan tiga keistimewaan yaitu bidang agama, bidang pendidikan dan bidang adat.

¹⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 49-50.

¹⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 106.

¹⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 67.

5. Perlawanan Gerakan Aceh Merdeka (GAM)

Pemberontakan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dimulai secara resmi pada 4 Desember 1976 setelah Dr. Hasan Moehammad di Tiro mendeklarasikan kemerdekaan Aceh di kawasan gunung Halimun, Pidie.¹⁶⁸ Perlawanan secara politik dan militer terus berlangsung sejak saat itu. Puluhan ribu orang meninggal dan hilang sepanjang konflik paling hitam dalam sejarah separatisme di Indonesia. Perlawanan GAM sempat dapat dikendalikan dalam beberapa periode tapi tidak dapat dipadamkan. Baru pada tahun 2005, setelah tsunami menerjang Aceh terjadi kesepakatan damai secara menyeluruh antara RI-GAM dalam bentuk Nota Kesepahaman (MoU) Helsinki, yang ditandatangani wakil pemerintah dan wakil GAM di Helsinki, Finlandia, pada 15 Agustus 2005. Setelah itu GAM melakukan transformasi politik menjadi partai politik lokal di Aceh.¹⁶⁹

6. Respon Pemerintah Pusat

Terhadap berbagai perkembangan situasi politik di Aceh dan perubahan situasi politik nasional, Jakarta memberikan respons *multitrack* (banyak jalur). Respons secara militer merupakan langkah yang, walaupun kerap dikritik sebagai pendekatan keras, tetap dilakukan seperti biasa. Namun, di sisi lain langkah politik juga diupayakan dalam konteks otonomi khusus.

Secara militer, kekuatan TNI/Polri adalah tidak sebanding dengan kekuatan GAM. Tetapi pola perang gerilya yang diterapkan pasukan GAM membuat GAM dapat melumpuhkan lebih separuh wilayah teritorial dan pemerintahan di Aceh. Ditambah dukungan masyarakat terhadap GAM dan kekhawatiran terhadap tindak kekerasan militer, membuat aktivitas masyarakat juga menjadi terbatas. Sejumlah operasi militer digelar untuk menumpas pemberontakan GAM. Namun, semakin luas operasi militer digelar, semakin muncul pesimisme bahwa dapat diselesaikan dalam waktu yang cepat. Oleh sebab

¹⁶⁸ Untuk pendalaman tentang isu ini lihat kajian mendalam dari Edward Aspinall, *Islam and Nation, Separatist Rebellion in Aceh, Indonesia* (Stanford: Stanford University Press, 2009), hlm. 61.

¹⁶⁹ Edward Aspinall, *Islam and Nation*, hlm. 229.

itu opsi politik semakin banyak dibicarakan untuk menyelesaikan konflik separatisme secara adil dan bermartabat.

Respon politik diimplementasikan dalam bentuk perintah pemberian otonomi khusus yang kepada dua Daerah Propinsi yaitu Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya seperti ditentukan dalam TAP No. IV/MPR/1999¹⁷⁰ yang menyatakan :

Dalam rangka pengembangan otonomi Daerah di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta untuk menyelesaikan secara adil dan menyeluruh permasalahan di daerah yang memerlukan penanganan segera dan bersungguh-sungguh, maka perlu ditempuh langkah-langkah sebagai berikut : Mempertahankan integrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Aceh dan Irian Jaya melalui penetapan Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya sebagai daerah otonomi khusus yang diatur dengan Undang-undang.

7. Perdamaian Aceh

a. Tahapan dan Ikhtiar Perdamaian

Pola penyelesaian konflik Aceh berbeda di setiap rezim pemerintahan di Jakarta. Format penyelesaian konflik Aceh pada masa Orde Baru cenderung menempuh pola militer yaitu melalui operasi penumpasan, tanpa disertai diplomasi apalagi perundingan damai. Pada era Reformasi, kedua pendekatan itu dijalankan sebagai sarana menyelesaikan konflik, meskipun pola militer masih dominan sehingga kekerasan tetap eskalatif. Pada masa Presiden B.J. Habibie, pemerintah tetap memberi keutamaan pada pendekatan keamanan dengan menggunakan TNI dan polisi dalam menjaga keamanan di Aceh. Berbagai unit pasukan keamanan dengan beragam nama kesatuan atau nama operasi dilakukan. Ada dugaan bahwa hal ini terjadi karena meski secara resmi Habibie diangkat sebagai pemimpin baru menggantikan Soeharto, namun ia tidak memiliki kendali signifikan atas angkatan bersenjata. Saat itu angkatan bersenjata secara efektif berada di bawah kendali Jenderal Wiranto.¹⁷¹

¹⁷⁰ TAP No. IV/MPR/1999

¹⁷¹ Ikrar Nusa Bhakti, *Beranda Perdamaian Aceh Tiga Tahun Pasca MoU Helsinki*. (Jakarta: P2P-LIPI dan Pustaka Pelajar. 2008), hlm. 17-21.

Perdamaian Aceh baru memasuki babak baru pada paruh awal 2000, ketika Presiden Abdurahman Wahid menginisiasi pola baru, yang disebut dengan pendekatan ekonomi dan politik. Upaya ini diikuti dengan rintisan dialog perdamaian dengan GAM. Hal itu terwujud pada tarikh 12 Mei 2000, di mana kedua pihak yang bertikai menandatangani “Jeda Kemanusiaan” (*Joint Understanding on Humanitarian Pause for Aceh*) melalui mediasi Henry Dunant Centre (HDC) yang berlaku 2 Juni 2000-15 Januari 2001. Sayangnya, kekerasan tidak secara efektif terhenti di Aceh. Jeda tersebut digantikan melalui Kesepakatan Dialog Jalan Damai pada Maret 2001, tetapi aksi-aksi kekerasan terus berlanjut. Akibatnya pada 11 April 2001, Presiden mengumumkan Instruksi Presiden No.4 Tahun 2001 tentang Langkah Menyeluruh untuk Penyelesaian Masalah Aceh, yang tidak sampai memberlakukan darurat di Aceh. Tapi instruksi tersebut tidak menghalangi peningkatan operasi militer di Aceh.

Pada Juli 2001, Presiden Megawati Soekarnoputri yang menggantikan Gus Dur. Diterapkan Kesepakatan Penghentian Kekerasan COHA (*Cessation on Hostilities Agreement*) yang ditandatangani di Jenewa pada 9 Desember 2002. Tetapi kedua tidak bisa mencapai tahapan berikutnya karena pertemuan Tokyo tidak berhasil dilaksanakan imbas penangkapan para perunding GAM di Banda Aceh. Pada 19 Mei Prseiden Megawati memutuskan Keputusan Presiden No.28 Tahun 2003 yang diumumkan 2003 untuk memerlakukan status operasi darurat militer di seluruh Aceh.¹⁷²

Selama status darurat militer digelar di Aceh, dalam anggapan publik praktis seluruh pintu proses perdamaian ditutup. Namun, bencana gempa dan tsunami yang melanda Aceh pada pagi 26 Desember 2004 telah mendorong secara signifikan terbukanya kembali pintu perdamaian Aceh. Sehingga pada 27-29 Februari 2005 perundingan antara RI-GAM dibawah inisiatif Crisis Management Innitiative (CMI) yang dipimpin mantan Presiden Finlandia, Martti Ahtisaari, resmi dimulai di Helsinki, Finlandia. Bahkan, pada putaran kedua perundingan, 21 Februari 2005, proposal otonomi khusus sudah dimulai dibahas. Dunia internasional juga mendukung perdamaian ini karena upaya perdamaian yang

¹⁷² *Ibid.*, hlm. 17-21.

diprakarsai Ahtisaari ini terdorong oleh kebutuhan untuk mengamankan bantuan internasional di Aceh yang dilanda gempa dan tsunami pada 26 Desember. Meski ada isyarat hubungan yang membaik, kedua pihak mempunyai pendekatan berbeda terhadap perundingan. Bagi Indonesia, kerangka otonomi adalah harga mati dalam penyelesaian konflik di Aceh. Sebaliknya, GAM menuntut kemerdekaan. Sehingga dimulai pembahasan yang mendasar tentang otonomi khusus merupakan langkah maju dibanding perundingan-perundingan sebelumnya yang gagal.¹⁷³

Walaupun dibayangi kegagalan dari perundingan sebelumnya, posisi perundingan kali ini lebih kuat dibanding perundingan sebelumnya. Hal ini dapat dilihat dari komposisi delegasi yang dikirim kedua belah pihak. GAM mengirimkan tokoh-tokoh kunci mereka yang bermukim di Swedia, seperti Malik Mahmud, Zaini Abdullah dan Bakhtiar Abdullah, ditambah para perunding lainnya baik dari Aceh dan Malaysia. Sementara Pemerintah RI juga mengirimkan tim dari jajaran menteri seperti Hamid Awaludin dan Menteri Sofyan Djalil, salah satu putra Aceh di kabinet SBY-JK. Menurut diplomat senior yang pernah terlibat dalam perundingan sebelumnya, Wiryono Sastrohandoyo, jika perundingan tersebut gagal maka pemerintah akan mendapat kesan yang tidak bagus, terlebih para delegasi Indonesia yang hadir di sana adalah jajaran menteri. Kalau yang mengurus itu adalah diplomat maka bebannya tidak seberat kalau ditangani oleh pemerintah secara langsung, seperti dilakukan oleh menteri. Ini menyangkut wibawa dari pemerintah juga. Kalau pemerintah sendiri yang berunding dan gagal akan tidak bagus kesannya.¹⁷⁴

Namun, hal ini justru mendorong kepercayaan yang lebih tinggi dari GAM karena delegasi GAM berhadapan langsung dengan jajaran pemerintah yang lebih memiliki akses langsung ke Presiden SBY dan Wakil Presiden JK. Delegasi GAM yang awalnya tidak membuka isu otonomi khusus sudah mulai berbicara tentang isu ini, seperti dinyatakan juru bicara dalam perundingan Bakhtiar Abdullah bahwa mereka siap mendengar usulan otonomi khusus

¹⁷³ *Tempo interaktif*, "RI-GAM Bahas Proposal Otonomi Khusus," 22 Februari 2005.

¹⁷⁴ *Sinar Harapan*, "RI-GAM Kembali Berunding," 21 Februari 2005.

walaupun kedua belah pihak punya interpretasi masing-masing terhadap materi perundingan. Delegasi GAM berharap kemajuan-kemajuan dapat dicapai dalam perundingan termasuk masalah gencatan senjata.¹⁷⁵

Namun, di sisi lain, gencarnya pemberitaan media terhadap pembicaraan otonomi oleh GAM hampir saja membuat perundingan putaran ketiga *deadlock*. Putaran ketiga perundingan Helsinki dibuka pada 12 April 2005, dan segera menghadapi tantangan yang berat. GAM tersinggung dengan CMI yang menulis di websites mereka bahwa GAM sudah mempertimbangkan untuk menerima otonomi, dan menuntut CMI mencabut pernyataan tersebut.¹⁷⁶

Kendati demikian, perundingan putaran ketiga berakhir secara baik, walaupun belum mencapai kesepakatan final. Berakhirnya dengan baik perundingan putaran ketiga ini tidak lepas dari sikap perunding pemerintah yang secara cerdas memilih fokus pada isu “self-government” yang lebih produktif dan diterima oleh GAM ketimbang isu otonomi. Namun, hal itu tidak mudah karena para negosiator pemerintah juga harus mempertimbangkan tekanan dari militer dan politisi garis keras yang menghendaki supaya GAM menerima otonomi.¹⁷⁷

Di dalam negeri, isu perundingan damai juga ditanggapi oleh TNI. TNI melihat bahwa perdamaian Aceh terwujud kalau GAM menyerah dan meletakkan senjata. KSAD Jenderal Ryamizard Ryacudu mengatakan tawaran rekonsiliasi mengenai masalah Aceh tergantung dari niat baik GAM. Dirinya menilai, persoalan konflik akan selesai bila GAM punya niat baik meletakkan senjata. TNI menanggapi perundingan damai sebagai masalah politik. "Saya tidak mengerti, itu urusan politik. Kalau mau selesai, dia harus menyerah dan meletakkan senjata. Selesai urusannya," kata Ryamizard kepada wartawan di Mabes POM Kodam Iskandar Muda, Banda Aceh, Kamis (20/1/2005). Ryamizard juga menyitir bahwa secara agama pemberontakan dalam negara tergolong *bughat*.¹⁷⁸ Dalam satu kesempatan di Banda Aceh, Jenderal Ryamizard bahkan ikut dalam pengejaran

¹⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶ Hasjim Djalal and Dini Sari Djalal, *Seeking Lasting Peace in Aceh* (Jakarta: CSIS, 2006), hlm. 100.

¹⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 101.

¹⁷⁸ *Aceh Update* “KSAD: Penyelesaian Konflik Aceh Tergantung GAM”, , 22 Januari 2005.

terhadap GAM di kawasan Aceh besar kendati perundingan sedang berlangsung di Helsinki.¹⁷⁹

Isu-isu krusial sepanjang perdamaian terdiri dari isu otonomi khusus, self-government (pemerintahan sendiri), partai politik lokal, bendera, dan penarikan pasukan TNI/Polri, pemusnahan senjata milik GAM dan pembubaran militer GAM. Pada Mei 2005, perundingan putaran keempat kembali digelar disusul putaran kelima pada Juli 2005, dengan fokus pada paket logistik otonomi dan logistik bagi demiliterisasi. CMI juga sudah menyiapkan draft kesepakatan berdasarkan pada empat perundingan sebelumnya yang antara lain membahas masalah pemilihan kepala pemerintahan Aceh dan pembebasan tahanan politik.¹⁸⁰

Isu pemilihan kepala pemerintahan Aceh atau Pilkada merupakan isu yang sangat menantang dalam perundingan. GAM mengajukan proposal dalam perundingan untuk membentuk partai politik lokal yang dapat berpartisipasi dalam Pemilihan Umum. Tuntutan ini sulit diterima oleh perunding pemerintah karena pembentukan partai politik harus memiliki perwakilan di setengah jumlah propinsi dan kabupaten/kota sebagaimana yang dipersyaratkan oleh UU Partai Politik saat itu. Isu partai politik lokal awalnya ditolak di Jakarta, dan berpotensi meruntuhkan seluruh tahapan perundingan. Setelah melewati perundingan yang alot, akhirnya usulan ini disepakati untuk dimasukkan dalam materi perundingan yang disepakati.¹⁸¹ Isu partai lokal ini dibahas dengan alot saat pembahasan RUUPA nantinya. Pembentukan partai politik lokal menjadi lompatan besar dalam sistem politik dan ketatanegaraan Indonesia.

Kesuksesan perundingan juga didorong oleh “operasi” di luar perundingan yang dikendalikan oleh Wakil Presiden Jusuf Kalla. Adalah Farid Husain, orang kepercayaan JK yang melakukan berbagai pendekatan pribadi dengan para tokoh GAM baik di dalam negeri maupun di mancanegara. Dibayangi oleh kegagalan perundingan sebelumnya, Farid Husain dibantu seorang aktor yang berpengalaman dalam negosiasi perundingan, Juha Cristensen, dari Finlandia,

¹⁷⁹ *Suara Merdeka*, “Ryamizard Kejar GAM,” , 21 Februari 2005.

¹⁸⁰ Hasjim Djalal dan Dini Sari Djalal, *Seeking Lasting Peace*, hlm. 102.

¹⁸¹ *Ibid.*, hlm. 103.

bertemu dengan banyak orang yang memiliki hubungan dengan GAM untuk berbicara dari hati ke hati.¹⁸²

b. Kesepakatan Damai Melalui MoU Helsinki

Nothing is agreed until everything is agreed, merupakan ucapan sakti dari fasilitator perundingan RI-GAM, Presiden Martti Ahtisaari, mantan presiden Finlandia yang mengunci seluruh proses perundingan dan mendorong pihak RI-GAM untuk kemudian melakukan finalisasi terhadap seluruh materi perundingan. Pada 15 Agustus 2005, kedua belah RI dan GAM menandatangani Nota Kesepahaman (MoU) Perdamaian Aceh di Helsinki dan mengakhiri secara resmi pemberontakan GAM terhadap pemerintah Republik Indonesia.

Adapun hal-hal yang disepakati tersebut dituangkan dalam sebuah Nota Kesepahaman (MoU) antara RI-GAM diantaranya adalah:

“Undang-undang baru tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh akan diundangkan dan akan mulai berlaku sesegera mungkin dan selambat-lambatnya tanggal 31 Maret 2006. Undang-undang baru tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh akan didasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut: a) Aceh akan melaksanakan kewenangan dalam semua sektor publik, yang akan diselenggarakan bersamaan dengan administrasi sipil dan peradilan, kecuali dalam bidang hubungan luar negeri, pertahanan luar, keamanan nasional, hal ikhwal moneter dan fiskal, kekuasaan kehakiman dan kebebasan beragama, dimana kebijakan tersebut merupakan kewenangan Pemerintah Republik Indonesia sesuai dengan Konstitusi. b) Persetujuan-persetujuan internasional yang diberlakukan oleh Pemerintah Indonesia yang terkait dengan hal ikhwal kepentingan khusus Aceh akan berlaku dengan konsultasi dan persetujuan legislatif Aceh. c) Keputusan-keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang terkait dengan Aceh akan dilakukan dengan konsultasi dan persetujuan legislatif Aceh. d) Kebijakan-kebijakan administratif yang diambil oleh Pemerintah Indonesia berkaitan dengan Aceh akan dilaksanakan dengan konsultasi dan persetujuan Kepala Pemerintah Aceh.”

Maka pada tanggal 15 Agustus 2005 ditandatangani *Memorandum of Understanding* (MoU) antara pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh

¹⁸² Lihat lebih lanjut tentang hal ini dalam Farid Husain, *To See the Unseen: Scenes behind the Aceh Peace Treaty*, (Jakarta: Health and Hospital, 2007).

Merdeka.¹⁸³ Menteri Hamid Awaluddin menguraikan bahwa MoU terdiri dilaksanakan atas dari dua garis besar, yaitu masalah prinsip dan masalah substansi. Prinsip pertama, MoU adalah jalan mengakhiri konflik dan masalah Aceh secara damai, menyeluruh dan bermartabat. Prinsip kedua, perundingan dan penyelesaian masalah Aceh dilakukan secara jujur dan demokratis dalam kerangka NKRI dan konstitusi. Prinsip ketiga, penyelesaian damai ini dilakukan untuk mempermudah pembangunan kembali Aceh pasca tsunami.

Selanjutnya implementasi MoU tersebut antara lain terbentuknya sebuah pemantau internasional di Aceh yang disebut Aceh Monitoring Mission (AMM) yang melakukan pemantauan terhadap pemusnahan senjata milik GAM, pembubaran sayap militer GAM, pembentukan partai politik lokal dan penarikan pasukan TNI-Polri dari Aceh di luar pasukan organik. Saat ini, AMM telah berakhir masa tugasnya, seiring dengan terbentuknya partai politik lokal, keikutsertaan mantan GAM dalam Pilkada dan Pemilu. Namun, sejumlah kesepakatan lain belum sepenuhnya terealisasi. Aceh masih terus mempermasalahkan sejumlah persoalan seperti pembagian hasil minyak dan gas, kewenangan untuk memiliki bendera dan himne sendiri, serta persoalan sosial, politik dan ekonomi lainnya.

4. Konfigurasi Politik dalam Pembentukan UU Nomor 11 Tahun 2006

Sebagaimana telah diulas pada Bab I bahwa konfigurasi politik mempengaruhi karakteristik produk hukum. Oleh sebab itu, pada bagian akan dipaparkan bagaimana kekuatan-kekuatan politik berinteraksi dalam pembentukan UU No 11/2006. Pada saat UU No 18/2001 tentang Otsus Aceh diajukan sebagai instrumen resolusi konflik Aceh, rezim politik nasional adalah rezim politik demokratis hasil pemilu 1999. Demikian juga halnya saat UU No 11/2006 dibahas, rezim politik yang berkuasa di Indonesia merupakan rezim politik hasil Pemilu 2004. Oleh sebab itu, kedua produk undang-undang tersebut merupakan produk hukum yang responsif terhadap perkembangan politik dan keamanan di Aceh secara khusus dan nasional secara umum.

¹⁸³Syamsul Hadi, dkk. (2007). *Disintegrasi Pasca Orde Baru: Negara, Konflik Lokal dan Dinamika Internasional*. (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia), hlm. 83.

Sejak tahun 1999 pasca kejatuhan Orde Baru, Indonesia menyelenggarakan pemilihan umum yang terbuka dan kompetitif. Sistem multi partai yang ditutup pada masa Orde Baru kembali dibuka. Sejak 1998 hingga saat ini telah lahir ratusan partai politik, baik partai berbasis nasionalis, agama, gender bahkan partai-partai berbasis daerah.¹⁸⁴ Sehingga praktis, setelah 1998 rezim politik demokratis berkuasa di Indonesia dengan kombinasi aneh sistem multi partai dan presidensial. Sehingga tarik menarik dalam di DPR dan pemerintah sangat dinamis, karena hampir semua keputusan politik yang diambil perlu mempertimbangkan posisi ideologis atau politis setiap kekuatan politik yang ada.

Berdasarkan catatan Syarifuddin Jurdi, tidak semua kekuatan politik yang muncul di Era Reformasi berhasil mentransformasikan gagasan politik dengan baik untuk menjadi kekuatan politik elektoral yang riil yang memperoleh dukungan masyarakat. Kekuatan politik tersebut dapat dibagi dalam tiga kategori, nasionalis kebangsaan, kekuatan politik berasas Islam, dan partai politik berbasis massa Islam. Kategori pertama kekuatan politik nasionalis kebangsaan yang terdiri dari:¹⁸⁵

1). PDI Perjuangan. Partai ini merupakan partai yang memiliki hubungan genealogis dan ideologis dengan PNI yang didirikan Soekarno. PDIP dibentuk oleh Megawati Soekarno Putri sebagai sempalan dari PDI Orde Baru. PDIP menjadi partai pemenang pemilu 1999 dengan perolehan suara mencapai 32 persen. Namun, kendati menjadi pemenang pemilu 1999, PDIP tidak berhasil menempatkan ketua umumnya sebagai presiden karena terganjal oleh kekuatan Poros Tengah yang digagas Amien Rais. Poros Tengah berhasil menempatkan Abdurrahman Wahid (Gus Dur) sebagai presiden, sementara Megawati menjadi wakil presiden. Baru tahun 2001, setelah Gus Dur dilengserkan pada tahun 2001, Megawati dilantik sebagai presiden untuk masa bakti hingga tahun 2004. Tahun 2004 Megawati maju sebagai calon presiden, tetapi kalah dengan mantan

¹⁸⁴ Syarifuddin Jurdi, *Kekuatan-kekuatan Politik*, hlm. 186.

¹⁸⁵ *Ibid.*, hlm. 187.

menterinya Soesilo Bambang Yudhoyono (SBY) yang berhasil membawa partainya, Partai Demokrat, sebagai menjadi partai papan atas.

2) Partai Golkar. Partai ini merupakan partai bentukan orde baru yang menjadi mesin politik orde baru. Partai ini kendati menjadi pemenang pemilu-pemilu yang digelar di era Orde Baru, pada era Reformasi belum pernah keluar sebagai partai pemenang pemilu. Demikian juga di jabatan eksekutif, kader Golkar belum ada yang berhasil menjadi presiden. Jabatan eksekutif tertinggi politisi Golkar selain menteri ialah wakil presiden, yaitu Jusuf Kalla.

3) Partai Demokrat. Partai ini diprakarsai oleh SBY dan dideklarasikan pada Oktober 2002 di Jakarta. Meski terhitung partai baru dalam pemilu Indonesia, tahun 2004 partai ini berhasil menjadi partai yang memperoleh suara urutan kelima mengalahkan PKS dan PAN. Dalam unjuk kekuatan debutan, PD juga berhasil mengantarkan SBY sebagai presiden RI ke 6 hingga dua periode. Pada masa SBY berkuasa dalam Pemilu 2009, PD berhasil menjadi pemenang pemilu dan sekaligus mengukuh dua jabatan penting ada di tangan kader demokrat yaitu SBY sebagai presiden RI dan Marzuki Ali sebagai ketua DPR RI. Namun sayangnya, menyatunya dua kekuatan politik utama dalam sistem politik tersebut membuat banyak kader inti PD terjerat dalam kasus korupsi di tanah air dan menjadi terpidana.

4) Partai Hati Nurani Rakyat. Partai HANURA didirikan oleh Wiranto Pada masa pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto, Wiranto pernah menjabat sebagai Menteri Pertahanan dan Keamanan sekaligus Panglima Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI). Partai ini merupakan partai pecahan dari Golkar karena dibentuk setelah oleh salah satu tokoh utama Golkar, yaitu Wiranto pada 21 Desember 2005. Debut awal partai ini pada Pemilu 2009 langsung dapat

melewati parliamentary threshold 2,5 persen. Pada saat UU No 11 2006 dibentuk untuk Aceh, partai ini belum berkiprah sebagai partai politik.

5) Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra). Partai ini dibentuk oleh Prabowo Subianto, mantan Danjen Kopassus. Partai ini merupakan partai dideklarasikan pada 6 Februari 2008 di Jakarta. Partai pada saat pembentukan UU No 11/2006 belum terbentuk.

Selain-selain partai-partai tersebut, pada pemilu 2004 juga diikuti oleh sejumlah partai nasionalis kebangsaan lainnya. Tetapi karena perolehan suara yang terbatas, mereka tidak melewati PT. Setidaknya ada 24 parpol peserta pemilu 2004, 15 diantaranya merupakan partai nasionalis kebangsaan.

Kedua, parpol berasaskan Islam. Parpol-parpol Islam tersebut ada yang berhasil eksis sampai sekarang, ada juga yang tenggelam karena gagal melakukan konsolidasi elektoral dalam pemilu. Berikut adalah beberapa parpol Islam utama dalam Pemilu 2004.

- 1) Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Partai ini merupakan partai politik yang lahir sebagai fusi dari parpol-parpol Islam pada era Orde Baru. Pada tahun 2001, Hamzah Ketua Umum PPP saat itu berhasil muncul sebagai wakil presiden mendampingi Megawati Soekarno Putri. Dari pemilu ke pemilu era Reformasi, partai yang pernah satu-satunya saluran politik Islam pada masa Orde Baru terus mengalami kemunduran. PPP merupakan salah satu partai Islam yang terlibat dalam pembahasan UU No 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh.
- 2) Partai Keadilan Sejahtera (PKS). Partai ini merupakan partai kader yang tangguh. Pada awal kemunculannya tahun 9 Agustus 1998, partai ini bernama Partai Keadilan. Didirikan oleh para aktivis muda Islam terdidik terutama aktivis dakwah kampus. Pada pemilu 2004 partai ini berhasil memperoleh suara signifikan sejajar dengan partai-partai papan tengah seperti PAN, PKB, PPP, dan PD. PKS merupakan partai yang aktif dalam pembahasan UU No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

- 3) Partai Bulan Bintang (PBB). Partai ini merupakan partai bentukan para veteran Masyumi, yaitu Dr Anwar Harjono dan aktivis Dewan Dakwah Islamiyah Indonesia. Partai ini sampai saat ini diketuai oleh Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra. Pada pemilu 2004, PBB memperoleh suara terbatas sehingga harus bergabung dengan fraksi lain. PBB merupakan salah satu partai yang terlibat dalam pembahasan UU No. 11/2006.
- 4) Partai Bintang Reformasi (PBR). Partai ini merupakan pecahan dari PPP, diprakarsai oleh dai kondang mantan tokoh PPP KH Zainuddin MZ. Partai ini merupakan partai yang terlibat dalam pembahasan UU No 11/2006.

Selain itu, ada kategori ketiga, yaitu parpol berbasis umat Islam, tetapi bukan partai Islam. Partai-partai ini merupakan partai yang secara ideologis mengombinasikan agama dan nasionalisme, sehingga menjadi partai nasionalis religius. Adapun parpol yang masuk dalam kategori tersebut ialah sebagai berikut:

- 1) Partai Amanat Nasional (PAN). PAN dibentuk oleh tokoh utama reformasi yaitu Amien Rais. Partai ini merupakan partai “tengah” yang tidak sepenuhnya merepresentasikan diri sebagai partai nasionalis kebangsaan, tetapi para elitnya yang banyak berasal dari aktivis Islam reformis menyebutnya sebagai partai nasionalis religius. Amien Rais merupakan tokoh reformasi yang memimpin PAN dan terkenal dengan gagasan federalisme bagi Indonesia. PAN aktif terlibat dalam pembahasan UU No. 11 tahun 2006.
- 2) Partai Kebangkitan Bangsa (PKB). Partai ini dibentuk oleh tokoh utama NU, yaitu KH Abdurrahman Wahid (Gus Dur). Meski azasnya nasionalis, partai membangun basis konstituennya di kalangan muslim tradisional, terutama di Jawa. Partai ini berhasil mempertahankan dirinya di DPR sejak berdiri hingga ini karena memiliki basis kuat di Jawa. Terutama Jawa Timur. Gus Dur, pendiri PKB pernah menjadi presiden RI ke-4 sebelum jatuh pada tahun 2001. PKB termasuk salah satu partai yang aktif membahas UU No 11/2006.

Selain itu, terdapat sejumlah partai nasionalis religius lainnya yang muncul pada era Reformasi, tetapi mereka tidak berhasil mempertahankan eksistensi elektoral mereka, karena tidak memperoleh suara memadai dalam pemilu demi pemilu di era Reformasi.

Menurut Sigit Pamungkas, pemilu 2004 merupakan pemilu pertama dalam kerangka konstitusi baru pasca amandemen UUD 1945. Kebaruan pemilu tersebut selain merupakan dampak dari amandemen konstitusi, juga merupakan efek dari kebebasan metode berpolitik para aktor politik dan civil society. Sigit mencatat ada beberapa kebaruan dalam sistem dan atmosfer pemilu 2004 yang merupakan pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi.¹⁸⁶

Pertama, militer tidak lagi duduk dalam lembaga perwakilan setelah lebih dari 32 tahun konsep dwi fungsi ABRI diberlakukan di mana TNI memiliki peran keamanan dan peran sosial politik yang memungkinkan militer memiliki perwakilan dalam DPR/MPR tanpa perlu ikut pemilu. Dengan sistem pemilu 2004, TNI tidak lagi memperoleh alokasi kursi di parlemen karena seluruh kursi parlemen diperebutkan secara terbuka dalam pemilu.¹⁸⁷

Kedua, lahirnya penyelenggara pemilu yang independen, mandiri, tetap dan nasional. Kemandirian atau independensi penyelenggara artinya orang-orang yang duduk dalam Komisi Pemilihan Umum (KPU) terbebas dari unsur partai politik dan pemerintahan sebagaimana badan penyelenggara pemilu sebelumnya. Ini menunjukkan bahwa penyelenggara pemilu merupakan salah satu institusi demokrasi dalam rangka menyelenggarakan pemilu yang jujur, bebas, dan rahasia. KPU memiliki struktur yang bersifat tetap dari level nasional hingga kabupaten/kota.¹⁸⁸

Ketiga, pemilu diselenggarakan dengan menggunakan sumber daya yang besar, terutama dari sisi anggaran mencapai 3.6 triliun rupiah. Belum lagi dana kampanye yang dipergunakan oleh parpol peserta pemilu dan dana kampanye tiga pasangan capres/cawapres Wiranto-Wahid, Mega Hasyim, dan SBY-JK.

¹⁸⁶ Sigit Pamungkas, *Partai Politik, Praktik dan Teori di Indonesia* (Yogyakarta: Institut for Democracy and Welfarism, 2011), hlm. 188.

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ *Ibid.*

Selain membentuk konfigurasi politik di ranah legislatif, Pemilu 2004 juga melahirkan presiden pertama RI yang dipilih secara langsung dan demokratis, yaitu Soesilo Bambang Yudhoyono (SBY). Terpilihnya SBY sebagai presiden RI ke-6 membuat atmosfer politik Indonesia semakin kokoh dalam transisi demokrasi. SBY dikenal sebagai jenderal intelektual yang membentuk Partai Demokrat sebagai kendaraan politiknya. SBY menjadi presiden pertama yang dipilih langsung oleh rakyat Indonesia. Pada pemilu 2004, perolehan suara SBY-JK di Aceh di bawah suara Amien Rais. Pada era inilah upaya perdamaian Aceh secara serius dirintis terutama oleh Wapres Jusuf Kalla. Dengan demikian, cukup kuat dalil untuk menunjukkan bahwa rezim politik yang lahir pada pemilu 2004 merupakan rezim politik demokratis yang kemudian mendorong secara serius penyelesaian konflik Aceh lewat jalur perundingan dan reformasi politik hukum yang menghasilkan Nota Kesepahaman (MoU) Helsinki antara Pemerintah RI dengan GAM pada 15 Agustus 2005. Dengan potensi tersebut, maka digodoklah UU No 11/2006 untuk menggantikan UU No 18/2001 yang telah ditolak oleh GAM sejak tahun 2001.

1. Kekuatan-Kekuatan Politik Yang Mendorong Pembentukan Undang-Undang Baru bagi Aceh

Hal-hal yang mendorong pembentukan Undang-Undang baru bagi Aceh di samping UU yang sudah ada seperti UU Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah UU cukup beragam. Peristiwa tsunami yang menimpa Aceh pada 26 Desember 2004 yang mengakibatkan ratusan ribu masyarakat Aceh meninggal dunia mendapat perhatian dunia internasional di tengah kecamuk konflik bersenjata di Aceh. Pemerintah pusat menetapkan Aceh berada dalam kondisi bencana kemanusiaan yang mendorong seluruh potensi nasional dikerahkan untuk menangani musibah tersebut.

Secara politik, hal lain yang mendorong pembentukan UU baru bagi Aceh adalah evaluasi terhadap UU Nomor 18 Tahun 2001 berkaitan otonomi khusus bagi Aceh. UU ini tidak implementatif karena kondisi politik dan keamanan di Aceh tidak mendukung terlaksananya UU ini secara optimal. Hal ini diakui oleh pemerintah dalam Naskah Akademis Undang-Undang Pemerintahan Aceh versi Pemerintah yang menggambarkan aneka kendala yang menghambat jalannya pelaksanaan otonomi khusus bagi Provinsi NAD. Hambatan-hambatan tersebut dikategorikan muncul dari tiga pihak, yaitu GAM, Pemerintah Provinsi NAD, dan Pemerintah pusat sendiri. Berikut analisis yang dilakukan tim naskah akademis versi pemerintah tersebut tentang kendala implementasi UU Otsus bagi Aceh.¹⁸⁹

1. Pihak GAM

Ketika UU Otonomi Khusus dibuat, GAM boleh dikatakan tidak terlibat. Oleh sebab itu, GAM merasa tidak terikat dengan segala aturan yang ditetapkan dalam UU Otsus tersebut. Otonomi Khusus tidak termasuk dalam negosiasi politik yang ditawarkan GAM dalam perjanjian damai di Geneva, Swiss pada tanggal 10 Mei 2002, kendati pun mereka mengakui bahwa hal itu merupakan opsi tawaran pemerintah. Oleh sebab itu, GAM tidak merasa terikat dengan UU Nomor 18 Tahun 2001 tersebut.

2. Pemerintah Provinsi NAD

Pemerintah Provinsi NAD, walaupun menerima tetapi tidak sepenuhnya merasa gembira dengan UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus itu. Hal itu berpunca dari adanya perbedaan yang cukup signifikan antara draft materi RUU otonomi khusus yang mereka ajukan dengan materi UU yang ditetapkan pemerintah bersama DPR. Dalam draf RUU jumlah bab lima belas dan pasal 67. Sedangkan dalam UU. No. 18 Tahun 2001 jumlah bab hanya tinggal empat belas dan 34 pasal. Pemangkasan cukup banyak, termasuk berbagai materi yang dinilai Jakarta tidak "elok". Misalnya, tentang lembaga legislatif yang terdiri dari Majelis Rakyat Aceh (MRA) dan Dewan Rakyat Aceh (DRA), kewenangan

¹⁸⁹ Naskah Akademis Undang-Undang Pemerintahan Aceh versi Pemerintah, h. 12-14.

mencakup pertahanan internal dan laut dalam Zona Ekonomi Eksklusif serta memiliki lambang dan bendera, hubungan antara Pusat dan Provinsi NAD yang hanya bersifat konsultatif, pemerintah kabupaten/kota yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Pemerintah Provinsi NAD, dan hasil pertambangan minyak dan gas bumi 90 % untuk Provinsi NAD sementara pusat hanya sebagian 10 % saja, BUMN yang beroperasi di Aceh dialihkan menjadi BUMNA milik Provinsi NAD, dan sebagainya. Selain itu, ada pula penambahan pasal misalnya tentang Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe. Pemangkasan terhadap materi-materi di atas sedikit banyak telah menimbulkan kekecewaan pada pihak Pemerintah Provinsi NAD dan masyarakat Aceh. Tuntutan Aceh dipandang Jakarta terlalu berlebihan. Komprominya adalah sebagaimana yang telah diatur nantinya dalam UU Nomor 18 Tahun 2001.

Selain faktor ketidakpuasan tersebut, kendala kedua adalah faktor keberadaan aturan pelaksana bagi UU Otsus itu yang terlalu banyak. Terlalu banyaknya qanun yang harus disiapkan oleh pemerintah Provinsi NAD sebagai tindak lanjut kehadiran UU Otonomi Khusus, seperti tentang : kepolisian, peradatan, pemilihan langsung Kepala Daerah, peradilan Syariat Islam, pelaksanaan Syariat Islam Bidang Aqidah, Ibadah dan Syiar Islam, Pemerintahan Sago Cut, Pemerintahan Mukim, Pemerintahan Gampong, Susduk SagoBanda, dan perimbangan keuangan antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, dan lain-lain membuat implementasi UU ini terbebani. Selain itu, masih perlu pula disusun puluhan Keputusan Gubernur untuk menindaklanjuti qanun-qanun di atas. Dalam pada itu, Aceh belum pula memiliki organisasi yang secara khusus menangani pembuatan qanun-qanun. Semua itu memerlukan komitmen pemimpin, organisasi, daya, tenaga, pengetahuan, dana, dan waktu yang memadai. Tanpa itu, implementasi otonomi khusus bisa terganggu.

Kendala ketiga, lemahnya kegiatan konsultatif yang seharusnya secara aktif dilakukan oleh pihak pemerintah Provinsi NAD dengan pemerintah pusat. Akibatnya banyak qanun yang telah dihasilkan tetapi tidak dapat diberlakukan karena memerlukan persetujuan pusat. Qanun-qanun tersebut dianggap memiliki problematika dengan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi.

3. Pemerintah Pusat

Pemerintah pusat merupakan institusi yang bertanggung jawab dalam menjalankan undang-undang. Khusus dalam rangka pemberian otonomi khusus kepada Provinsi NAD, sesuai penjelasan umum UU Nomor 18 Tahun 2001 ditegaskan bahwa : "...pemerintah berkewajiban memfasilitasikan dan mengoptimalkan perannya dalam rangka percepatan pelaksanaan otonomi yang diberikan kepada Provinsi NAD". Dalam praktik, peran pemerintah tersebut belum berjalan secara optimal. Pembimbingan kepada pemerintah provinsi dalam menyusun qanun-qanun misalnya kurang intensif, sehingga tidak saja penyusunan qanun berlangsung lamban, malahan beberapa qanun yang telah disahkan DPRD belum dapat dilaksanakan, karena adanya pertentangan dengan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi. Bahkan, menyangkut pembagian dana otonomi khusus yang menjadi hak Provinsi NAD sesuai ketentuan UU Nomor 18 Tahun 2001, pemerintah pusat masih kurang transparan dan dicurigai mengurangi apa yang menjadi hak Provinsi NAD. Sehingga tidak jarang Gubernur NAD beserta tokoh-tokoh masyarakat terpaksa datang melakukan protes ke Jakarta.

Dari penjelasan di atas dipahami sebagai sebuah solusi politik UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Aceh tidak memperoleh dukungan yang luas dan kuat. Malah dianggap sebagai permainan pemerintah pusat untuk "melepas kepala tetapi memegang ekor." UU Nomor 18/2001 belum melahirkan *trust* (rasa percaya) antara Aceh dan Jakarta, sehingga masing-masing pihak tidak dapat melaksanakan UU tersebut secara sungguh-sungguh. Di samping itu, GAM sebagai kekuatan politik yang memiliki pengaruh besar di tengah masyarakat Aceh pun saat itu berkali-kali menyuarakan secara tegas bahwa mereka masih menuntut kemerdekaan dan tidak tergoda untuk menerima otonomi.

Sofyan Djalil, dalam Rapat Kerja dengan DPR RI untuk membahas Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Aceh (RUUPA) pun mengungkapkan bahwa diperlukannya UU baru bagi Aceh karena GAM telah bersedia melakukan kompromi politik dengan menerima NKRI, tidak lagi memisahkan diri dari RI,

dan bersedia menyelesaikan konflik Aceh secara damai dan demokratis. Sofyan Djalil menjelaskan alasan diperlukannya undang-undang baru bagi Aceh:

“Oleh sebab itu, mereka (*GAM-pen*) menuntut bahwa ada perubahan atau pergantian dari undang-undang yang ada. Waktu itu persoalan adalah apakah merevisi Undang-Undang Nomor 18 atau mengganti? Dalam perdebatan kita mengatakan substansinya sama, tapi mereka mengatakan bahwa kalau merevisi itu masalah psikologis. Oleh sebab itu, akhirnya kalau kita lihat misalnya MoU sebenarnya adalah Undang-Undang Otonomi Khusus dengan ditambah beberapa prinsip yang mereka minta. Prinsip mereka minta yaitu adanya Partai Lokal.”¹⁹⁰

Dengan demikian, cukup terang bahwa dorongan pembentukan undang-undang baru bagi Aceh yang lebih luas dari pengaturan dalam UU Nomor 18 Tahun 2001 adalah muncul sebagai solusi politik untuk mengakomodir prinsip-prinsip yang dituntut oleh pihak GAM, yaitu salah satunya pembentukan partai politik lokal, keikutsertaan dalam proses politik di Aceh, bendera, lambang dan himne, dan pembagian sumber daya alam antara Aceh dan pusat.

Setelah penandatangan MoU Helsinki, kebutuhan untuk membentuk UU baru sebagai bagian dari implementasi MoU Helsinki terus bergema. Para ulama di Aceh menyerukan supaya masyarakat berzikir dan berdoa sesudah shalat supaya pembahasan RUUPA sukses sesuai dengan aspirasi masyarakat.¹⁹¹

5. Dinamika dan Konstestasi Politik Pembahasan RUUPA

Atmosfir pembahasan RUUPA dapat dilihat dari dua arena, yaitu arena suprastruktur politik di pusat dan daerah, dan arena infrastruktur politik di tengah masyarakat Aceh. Di tangan pemerintah pusat dan DPR RI terdapat dinamika bahwa Aceh perlu diselesaikan dengan cepat baik secara damai atau secara militer. Menurut Risalah Rapat Pansus DPR RI RUU tentang Pemerintahan Aceh, Rancangan Undang-Undang Pemerintah Aceh (RUUPA) mulai dibahas setelah Badan Musyawarah (Banmus) DPR RI menugaskan Panitia Khusus (Pansus) untuk melakukan pembahasan RUUPA, pada tanggal 9 Februari 2006 dalam periode rapat III masa sidang 2005-2006. Pembahasan dimulai pada 24 Februari

¹⁹⁰ Sofyan Djalil, “Risalah Rapat Pansus DPR RI RUU PA,” tanggal 24 Februari 2006.

¹⁹¹ *Serambi Indonesia*, 12 Maret 2006, “Ulama Serukan Masyarakat Berdoa untuk RUUPA.”

2006 di mana dalam Rapat Kerja Pertama mengagendakan penjelasan Pemerintah RI terhadap RUU tentang Pemerintahan Aceh. Pimpinan Pansus terdiri dari Drs. Ferry Mursyidan Baldan (F-Partai Golkar/Ketua), RK. Sembiring Meliala (F-PDIP/Wakil Ketua), Tgk H Muhammad Yus (F-PPP/Wakil Ketua), H Soekartono Hadisarwito(F-Demokrat/Wakil Ketua), dan Drs. Joko Susilo (F-PAN/Wakil Ketua). Rapat perdana tersebut dihadiri oleh selain Pansus DPR RI, Menteri Dalam Negeri, Menteri Sekretaris Kabinet, Tim Juru Runding MoU Pemerintah RI dan Perwakilan GAM.¹⁹² Dari komposisi kehadiran berbagai pihak dalam rapat tersebut, terutama hadirnya GAM secara resmi dalam gedung DPR RI mengindikasikan bahwa pembahasan terhadap RUU PA terbuka secara politik. Konstalalasi politik di parlemen yang terlibat dalam penggodokan RUU PA dapat digambarkan dalam tabel 2.1 berikut:

Tabel 4.1. Komposisi Fraksi dan Kursi di DPR RI dalam Pembahasan RUUPA

Fraksi	Jumlah Kursi
Partai Golkar	127
PDI Perjuangan	109
PPP	58
Partai Demokrat	56
PAN	53
PKB	52
PKS	45
Bintang Pelopor Demokrasi	23
Partai Bintang Reformasi	14
Partai Damai Sejahtera	13

¹⁹²192 Risdalah Rapat Pansus DPR RI RUU tentang Pemerintahan Aceh, tanggal 24 Februari 2006.

Dalam Raker pertama pembahasan RUU PA, seluruh fraksi yang hadir memberikan dukungan terhadap RUU ini, kecuali Fraksi PDI Perjuangan yang memberikan sejumlah catatan kritis. Tim Pemerintah yang saat itu diwakili oleh Mendagri M Ma'ruf meminta salah satu Menteri lain yaitu Sofyan Djalil yang salah satu putra Aceh yang menjadi Tim Perunding RI untuk menyampaikan kondisi perunding dengan GAM yang kemudian membuahkan MoU Helsinki dan alasan diperlukannya sebuah UU baru bagi Aceh. Sofyan Djalil menjelaskan sebagai berikut:

“...dalam pembicaraan di Helsinki, apa yang kemudian timbul perlunya sebuah undang-undang yang baru yang merupakan pengganti terhadap Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 sebenarnya karena latar belakangnya adalah waktu kita datang ke Helsinki, sikap dan posisi Pemerintah adalah sangat jelas yaitu GAM menerima Undang-Undang 18, Undang-Undang Pemerintahan Nanggroe Aceh Darussalam. Kemudian GAM bubar dan mereka menerima Undang-Undang Otonomi Khusus. Sedangkan posisi GAM pada waktu perundingan yaitu pada kutub yang lain. Tidak ada posisi GAM yang lain kecuali yaitu lepas dari Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Aceh mereka menuntut merdeka. Dua posisi yang begitu saling bertolak belakang, kemudian dengan sabar dan intensif dibahas dengan penuh kepercayaan dan prinsip mencari penyelesaian masalah Aceh secara damai dan bermartabat, akhirnya terjadi perubahan posisi yang substansial. Perubahan posisi yang saya maksudkan yaitu GAM menerima NKRI, menerima Undang-Undang Dasar 1945, kemudian setuju menyelesaikan masalah Aceh secara damai, permanen, bermartabat dalam konteks NKRI. Kemudian karena mereka mengatakan bahwa kita waktu itu meminta supaya bahwa masalah Aceh karena-undang sudah ada di Aceh yaitu Undang-Undang Nomor 18 maka undang-undang ini kita berlakukan. Pembicaraan disana adalah kemudian mereka mengataka kalau kami menangkap dan menerima Undang-Undang Nomor 18 berarti posisi Pemerintah yang sepenuhnya kami terima, karena, mereka mengatakan “kami telah menyeberang, kami telah merubah posisi sepenuhnya, tidak lagi menuntut merdeka, tidak menuntut lagi referendum, tidak menuntut apa pun yang sebenarnya tidak dapat diterima oleh Pemerintah Indonesia, kami terima NKRI, kami terima Undang-Undang Dasar 1945, kita selesaikan masalah secara damai, demokratis, berdasarkan prinsip-prinsip yang diajukan Pemerintah.” Oleh sebab itu mereke menuntut bahwa ada perubahan atau pergantian dari undang-undang yang ada. Waktu itu persoalannya apakah merevisi Undang-Undang Nomor 18 ataukah mengganti. Dalam perdebatan kita mengatakan substansinya sama, tapi mereka mengatakan bahwa kalau merevisi ini masalah psikologis. Oleh sebab itu akhirnya kalau kita lihat misalnya MOU sebenarnya Otonomi Khusus dengan ditambah beberapa prinsip

yang mereka minta. Prinsip yang mereka yaitu partai lokal. Mereka mengatakan bahwa partai lokal adalah bagian, mereka ingin berpartisipasi dalam prose spolitik di Aceh....”¹⁹³

Dari penjelasan Tim Pemerintah dalam penyampaian RUU tersebut, terlihat bahwa Pemerintah bertolak dari kesepakatan yang telah dibuat dengan GAM di Helsinki yang membutuhkan UU baru sebagai sarana untuk menampung aspirasi politik GAM dan menghindari adanya kesan kompromistik dari pihak GAM dengan setuju pada seluruh tawaran dan posisi politik Pemerintah. Untuk itu, sebuah UU baru diperlukan supaya secara psikologis GAM dianggap menerima otonomi khusus tetapi dalam bentuk yang mereka sepakati. Untuk meyakinkan DPR RI terhadap RUU tersebut Tim Pemerintah melalui Sofyan Djalil menambahkan:

“Saya merasakan bahwa RUU yang telah disusun sudah sesuai dengan harapan dan spirit yang kita bicarakan di Helsinki. Dan apapun yang dimasukkan di sini saya pikir itu berasal dari undang-undang yang telah ada sebelumnya dan masih dalam konteks negara konstitusi Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana disampaikan oleh Pemerintahan dalam penjelasan RUU tadi.”¹⁹⁴

Pemerintah berusaha membangun rasionalisasi supaya DPR RI dapat menerima RUU tersebut di satu pihak dan di pihak lain tim Pemerintah berusaha menjaga supaya kesepakatan Helsinki tidak dijadikan bahan polemik oleh para politisi di Senayan.

Dukungan terhadap pembahasan RUU Pemerintahan Aceh datang juga dari Dewan Perwakilan Daerah yang melihat bahwa RUU ini merupakan titik tolak bagi penyelenggaraan pemerintahan Aceh yang damai, sejahtera, adil dan beradab. Sri Kadarawati dari DPD RI menyampaikan:

“Sungguh tidak dapat dipungkiri, kami telah pergi ke Aceh pasca MoU, dua kali dan nampaknya memang kemajuan dari suasana yang kondusif di Aceh tidak dapat dipungkiri. Bahkan kami sampai ke Sabang juga aman. Oleh karena itu tentu kita menyadari bahwa kita perlu menempatkan RUU pemerintahan Aceh menjadi hal yang sangat prioritas meskipun target waktu yang diharapkan pemerintan singkat sekali. Dalam hal ini DPD juga

¹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁴ *Ibid.*

telah menempatkan pembahasan RUU Aceh ini hal yang sangat prioritas, oleh karenanya juga perlu saya jelaskan bahwa terlebih dahulu DPD telah membentuk Pansus, Ini bukan pansus tandingan, tetapi karena kita juga mewakili daerah dan harus mendengarkan aspirasi dari daerah. Ini terkait dengan apa yang disampaikan kepada kami yaitu, rancangan undang-undang yang berasal dari DPRD Nanggroe Aceh Darussalam.”¹⁹⁵

Seterusnya sejumlah fraksi di DPR menyampaikan pandangan politik mereka terhadap RUU yang diajukan pemerintah. Fraksi Golkar yang diwakili Abdul Gafur, menyampaikan:¹⁹⁶

“RUU yang terdiri 40 bab dan 206 pasal yang secara garis besar dijelaskan oleh Saudara Menteri Dalam Negeri secara komprehensif membanggakan kita semua dan menimbulkan harapan, di samping tentu ada kegelisahan-kegelisahan yang selama ini berkembang sebelum ini dibentangkan secara komprehensif seperti hari ini.”

Sementara itu Fraksi PPP yang disampaikan Andi M Ghalib mendukung RUUPA karena menurutnya:¹⁹⁷

“Kalau menurut saya, inilah undang-undang yang terbaik mestinya juga berlaku untuk daerah lain, kalau mau melihat Indonesia maju pesat, jangan pemerintah memegang setengah-setengah, sebetulnya ini kuncinya. Jadi, kalau kita mau memberikan ini kepada Aceh, dan berhasil nanti, saya kira daerah lain tidak ada masalah sepanjang dalam wadah NKRI.”

Fraksi Demokrat yang diwakili Benny K Harman juga menyampaikan hal senada:¹⁹⁸

“....dengan demikian kami berpandangan bahwa rancangan undang-undang ini kalau nantinya menjadi undang-undang jelas merupakan respon untuk menyelesaikan berbagai persoalan yang sudah lama diderita oleh rakyat Aceh, sehingga dengan demikian kami pun mengharapkan bahwa undang-undang ini nantinya akan menciptakan situasi damai berkepanjangan di Aceh.”

Sikap lebih konservatif diperlihatkan Fraksi PDI-P yang secara kritis menyampaikan tiga parameter terhadap pembahasan RUUPA tersebut yang disampaikan Idham dari Fraksi PDIP:

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ *Ibid.*

”Yang pertama, kita harus komit, kita harus tidak beranjak satu lubang jarum pun dari konstitusional [*sic*] kita yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Karena apa? Karena semua paradigma, paradigma filosofis, paradigma politis, paradigma yuridis, dan paradigma sosiologis terkandung dalam konstitusi itu.”

Namun demikian, perbandingan cara pandang fraksi-fraksi dapat dikatakan terlalu kontras dan bertolak belakang, karena semua fraksi mengharapkan perdamaian Aceh tetap berlangsung dengan baik.

Fraksi PAN masuk lebih substansial dengan mendetilkan lagi penjelasan tentang bentuk pemerintahan yang ingin dibentuk di Aceh, hal ini disampaikan oleh Sayuti Asyathri dari F-PAN dalam menanggapi penjelasan tim pemerintah:

“Kami juga belum temukan dalam penjelasan tersebut bagaimana Pemerintah menyajikan satu bentuk paradigma model Pemerintahan yang ingin dicapai....yang menggambarkan bagaimana terjadinya relasi-relasi dalam hubungan antara Wali Nanggroe, Syariat, Budaya dan Adat serta sistem politik yang dikaitkan dengan kebutuhan Aceh dan relasinya dengan paradigma pembangunan politik nasional.

Sayuti juga mempertanyakan kesungguhan Pemerintah untuk memberikan peluang kepada Aceh, tidak hanya secara simbolik tetapi juga secara substansif dalam hal kewenangan Pemerintahan Aceh:

“Kita juga bertanya, ketika Pemerintah memasukkan kata Pemerintahan Aceh yang kemudian didisiplinkan kata tersebut dalam ketentuan umum, hasil dari disiplin terhadap istilah Pemerintahan Aceh tersebut menggambarkan bahwa Pemerintahan Aceh yang dimaksud tidak seperti oleh nama Pemerintah Aceh, ternyata yang dimaksud adalah Pemerintah Provinsi atau semacam itu. Apakah ini suatu bentuk siasat simbolik terhadap Aceh yang artinya hanya memperoleh hiburan-hiburan tetapi tidak pada substansi.”¹⁹⁹

Sikap yang diperlihatkan Fraksi PAN sepertinya mewakili suatu situasi di tengah masyarakat Aceh yang kurang mempercayai Pemerintah. Hal senada disuarakan oleh para ulama di Aceh yang meminta supaya kewenangan Aceh tidak dipangkas karena adanya informasi sejumlah pemangkasan telah dilakukan oleh Mendagri terkait substansi RUUPA, sehingga para ulama meminta Pansus DPR RI untuk mengembalikan kembali substansi RUUPA sebagaimana yang

¹⁹⁹ *Ibid.*

diajukan oleh masyarakat Aceh melalui DPR NAD. Seperti diaporkan Hr. Serambi Indonesia seorang ulama meminta “RUUPA jangan dipangkas karena itu aspirasi dari masyarakat Aceh.”²⁰⁰

Walaupun pada putaran awal pembahasan cukup terbuka dan penuh semangat karena didorong oleh situasi Aceh pasca tsunami, pada perjalanan pembahasan RUU Pemerintahan Aceh ini berjalan cukup alot di DPR RI.

Pada Mei 2006, pembahasan RUU ini sudah hampir final. Endah Nurdiana, Adviser Kemitraan Untuk Pembaharuan Tata Kelola Pemerintahan Untuk Program Aceh dan Papua, menyebutkan bahwa:²⁰¹

“Terlepas dari isu pemberian amplop oleh pemerintah kepada anggota panitia khusus rancangan, tampaknya pembahasan rancangan ini sudah melewati masa-masa kritis. Lebih dari 1.100 daftar isian masalah sudah selesai dibahas. Baik DPR maupun pemerintah telah menunjukkan keseriusan dalam menjaga komitmen untuk menjaga perdamaian di Aceh melalui pengesahan Undang-Undang Pemerintahan Aceh yang menjadi salah satu komitmen memorandum of understanding (MOU) di Helsinki.”

Gambaran alotnya pembahasan RUUPA ini tergambar dari penjelasan Nurdiana di atas, yaitu paling kurang terdapat 1.100 Daftar Isian Masalah (DIM) bahkan menurut Risalah Rapat Pansus RUUPA. DIM-nya mencapai 1446, yang harus diselesaikan oleh DPR RI dan Pemerintah untuk merampungkan UU ini. Silang pendapat dan tarik menarik kepentingan politik bergulir deras di Jakarta. Sehingga salah seorang anggota DPR RI dari Fraksi Demokrat menyampaikan dalam pembahasan RUUPA ajakan untuk tidak membenturkan keberadaan RUU tersebut dengan prinsip Negara Kesatuan. Teuku Rifki Harsya dari Fraksi Demokrat menyampaikan:

“Bahwa dalam pembahasan RUU ini tidak dipertentangkan secara diametral dengan tuntutan masyarakat akan adanya kekhususan atau keistimewaan dalam hal penyelenggaraan pemerintahan di Aceh karena tuntutan tersebut pada dasarnya sejalan dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan Pemerintahan, Pemerintahan Negara sebagaimana

²⁰⁰ *Serambi Indonesia*, 11 Maret 2006, “Pansus RUU PPA Minta Dukungan.”

²⁰¹ Endah Nurdiana, “Membangun Kesejahteraan dan Perdamaian Aceh,” *Koran Tempo*, 16 Mei 2006.

digariskan secara jelas pada Pasal 18 ayat 1, ayat 5 dan ayat 6, pasal 18a ayat 1 dan ayat 2, pasal 18 b ayat 1 dan ayat 2 UUD 1945.

Di Aceh, setidaknya terdapat empat draft RUUPA yang disampaikan oleh tiga universitas di Aceh, yaitu Universitas Syiah Kuala, Universitas Malikussalaleh, dan IAIN Ar-Raniry (sekarang UIN), dan DPR Provinsi NAD. Keempat draft ini kemudian dipertemukan dalam sebuah musyawarah besar di Banda Aceh yang kemudian disatukan dalam sebuah draft versi Pemerintah Provinsi NAD dengan membentuk tim perumus UU Pemerintahan Aceh yang terdiri dari:

1. Prof Dr. Abdullah Ali (Ketua)
2. Drs M Munir Azis (Sekretaris)
3. Husni Bahri TOB, SH (anggota)
4. Ir. Hasbi Armas (anggota)
5. Ohara Pujo SH (anggota)
6. T Abdullah ben Peukan (anggota)
7. Badruzzaman Ismail, SH, M.Hum (anggota)
8. Prof. Dr. Amiruddin AW (anggota)
9. M Rizwan, S.Ag, MA (anggota)
10. Ir. Drs. T Saiful Achmad (anggota)
11. Dr. Islahuddin, M.Ec (anggota)
12. Prof Dr Djamaluddin Ahmad (anggota)
13. Kolonel (TNI) Zulkarnain Usman (anggota)
14. Kolonel M Shiddiq Fahmi CHK (anggota)
15. Kombespol Drs H. Suedi Husein, SH (anggota)
16. Harun Ismail, SH, M Hum (anggota)
17. Khairuddin, M.Ag (anggota)
18. Ir. H. Jafaruddin Husin (anggota).

Dalam pembahasan RUU Pemerintahan Aceh juga diundang sejumlah pakar Tata Negara yaitu Prof Dr Sri Soemantri, SH, Prof. Dr. Ismail Suny, SH, dan Prof Dr. Satya Arinanto, SH, dalam RDPU tanggal 26 Februari 2006. Dalam pembahasan tersebut, Prof Sri Soemantri menyebutkan bahwa:

“Saya mencatat bahwa membuat Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh ini harus mempertimbangkan tiga hal yaitu yang pertama NKRI itu sendiri, bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang kedua Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai fundamental dari negara kita ini, dan yang ketiga adalah nota kesepahaman MoU. Rancangan Undang-Undang ini saya anggap berhasil apabila dapat menyatukan ketiga hal itu di dalam satu naskah Undang-Undang.”²⁰²

Prof Dr Ismail Suny SH menyatakan bahwa draft RUU Pemerintahan Aceh yang diusulkan oleh DPRD NAD tidak membawa kepada sistem federalisme sebagaimana dikhawatirkan sejumlah kalangan akademisi dan politisi. Ismail Suny menjelaskan dalam RDPU dengan Pansus RUU ini bahwa:

“Dengan pasal 12 dalam Rancangan Undang-Undang Pemerintah Aceh menyebutkan, pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah dan pemerintah Aceh sebagaimana dimaksud pada pasal 111 yang belum diatur dalam Undang-Undang ini agar diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Itu berarti kekuasaan yang selebihnya atau di dalam ilmu federasi, *distribution of powers*, diserahkan kepada pemerintah pusat, bukan pemerintah Aceh. Dengan demikian ini berarti bahwa pembagian kekuasaan menuju ke arah unitarisme bukan ke arah federalisme.”²⁰³

Dengan penjelasan dari pakar tata negara ini sudah cukup jelas bahwa pemberian keistimewaan dan kekhususan untuk Aceh melalui UU Nomor 11/2006 tidak merubah bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi negara federal karena residu kekuasaan tetap berada di dalam kekuasaan pemerintah pusat. Berbeda halnya dengan bentuk federasi di mana residu kekuasaan diserahkan kepada pemerintah negara bagian.

Sementara pakar ilmu politik dari Universitas Gadjah Mada (UGM) yang juga memberikan pendapat dalam RDPU, Prof Dr. Ichlasul Amal justeru melihat bahwa secara politik otonomi berarti seluruh urusan berkaitan pemerintahan diserahkan kepada daerah, sehingga penggunaan istilah urusan wajib adalah tidak tepat. Ichlasul Amal menyampaikan:

²⁰² Risalah Rapat Pansus DPR RI RUU tentang Pemerintahan Aceh, tanggal 26 Februari 2006.

²⁰³ Risalah Rapat Pansus DPR RI RUU tentang Pemerintahan Aceh, tanggal 26 Februari 2006.

”...Namanya otonomi, ya sudah urusannya diserahkan, tidak ada urusan wajib. Dan kalau Bapak-Bapak tahu itu sudah dihitung, jumlahnya 257 urusan wajib dari pusat yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah, yaitu berupa pelayanan. Ini kan hal yang aneh, tidak ada dalam Undang-Undang, tetapi kemudian dalam prakteknya begitu. Nah ini kemudian yang dalam pandangan masyarakat Aceh ini, ayat 3 ini jangan-jangan lebih dari itu. Lalu ada hal-hal yang misalnya saja nanti yang ditakutkan, bentuk dari Peraturan Pemerintah sebagai kelanjutan dari draft Undang-Undang ini. Jadi kalau sudah ada Ppnya, malah nanti Ppnya lebih kejam dari Undang-Undang ini.”²⁰⁴

Kekuatiran ini kemudian hari memang terbukti ketika sejumlah turunan dari UU No. 11/2006 terkendala dan menjadi polemik antara pemerintah pusat dengan pemerintahan Aceh. Bahkan, sebagaimana ada peraturan turunan UU yang belum diselesaikan oleh pemerintah pusat kendati kerap ditanyakan oleh kalangan pemerintah, DPR Aceh dan aktivis di Aceh.

Partisipasi masyarakat sangat tinggi dalam pembahasan RUUPA di Aceh. Menurut penjelasan Pejabat Gubernur Aceh dalam RDPU dengan Pansus mengutarakan bahwa proses pembentukan RUUPA di Aceh berlangsung cepat dan datang dari berbagai jalur seperti DPRD, Pemda, masyarakat dan jalur Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Prosesnya berlangsung secara simultan, menjangring semua aspirasi, pembahasan berlangsung intensif dan relatif singkat. Draft hasil pembahasan inilah yang disatukan oleh DPRD NAD untuk disampaikan kepada Pemerintah. Draft yang disampaikan tersebut kemudian menjadi acuan Pemerintah melalui Departemen Dalam Negeri untuk dibahas kembali dengan Pemerintah Aceh, DPRD NAD dan wakil dari GAM. Setelah melalui serangkaian proses di pemerintah, diterbitkan Amanat Presiden (Ampres) untuk menyampaikan draft tersebut kepada DPR RI.²⁰⁵

Proses penyusunan RUU PA di level Aceh juga disampaikan oleh Ketua Tim Advokasi Aceh dari DPRD NAD, Azhari Basyar. Dalam pemaparan di depan Pansus RUU PA, Azhari Basyar menjelaskan bahwa Luasnya partisipasi masyarakat dalam pembahasan RUU PA ini DPRD NAD menindaklanjuti MoU

²⁰⁴ Risalah Rapat Pansus DPR RI RUU tentang Pemerintahan Aceh, tanggal 26 Februari 2006.

²⁰⁵ Risalah Rapat Pansus DPR RI RUU tentang Pemerintahan Aceh, tanggal 27 Februari 2006.

Helsinki dengan melaksanakan Rapat Panitia Musyawarah (Panmus) yang antara lain menetapkan Panitia Khusus XVIII/Tahun 2005 yang diberi tugas menyusun RUU-PA. Pansus ini mulai melaksanakan tugas tanggal 29 September 2005 melalui rapat-rapat internal dan semiloka yang diikuti multistakeholders dan organisasi kemasyarakatan. Selanjutnya setelah proses pembahasan awal muncul pokok-pokok pikiran yang kemudian dikembangkan dalam naskah draft RUUPA yang masing-masing dibuat oleh tiga universitas di Aceh, yaitu Universitas Syiah Kuala, IAIN Ar-Raniry, dan Universitas Malikussaleh.²⁰⁶

Luasnya partisipasi masyarakat di Aceh dalam pembentukan RUUPA versi Aceh digambarkan oleh Azhari Basyar sebagai berikut:

“Untuk terwujudnya draft RUU-PA yang memenuhi prinsip PATA (Partisipatif, Akomodatif, Transparan dan Akuntabel), Pansus XVIII telah melaksanakan 33 (tiga puluh tiga) pertemuan/diskusi publik/uji naskah, baik dilaksanakan dengan berbagai elemen masyarakat di Banda Aceh, seperti ulama, akademisi, LSM, AMM, GAM, Aceh Civil Society Task Force, Jaringan Demokrasi Aceh, Masyarakat Adat, Jaringan Perempuan untuk Kebijakan, KPUD, organisasi kepemudaan dan kemahasiswaan maupun melalui roadshow ke berbagai kota seperti Lhokseumawe, Meulaboh, Medan dan Jakarta.”²⁰⁷

Oleh sebab itu, tidak mengherankan bahwa draft RUUPA yang dibawa oleh DPRD NAD kepada Pemerintah merupakan sebuah akumulasi yang dianggap oleh rakyat Aceh sebagai draft milik rakyat Aceh. Namun, dalam perjalanan pembahasannya di Jakarta, draft RUUPA versi Aceh mengalami perjalanan yang tidak mudah, dan bahkan berlangsung secara alot seperti telah dibahas sebelumnya.

Di luar arena parlemen, dinamika pembahasan, dorongan, masukan, tekanan dan bahkan kontroversi terjadi di luar di tengah-tengah masyarakat. Apabila dirunut pada jalur perdamaian Aceh yang berakhir dengan MoU Helsinki, terlihat bahwa tidak semua komponen politik nasional sepakat terhadap MoU Helsinki, walaupun mereka sepakat dengan penyelesaian konflik Aceh secara damai. Masalah pertama dalam penyusunan RUU tentang penyelenggaraan di

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ *Ibid.*

Aceh adalah posisi Mou Helsinki. Pemerintah menjelaskan bahwa MoU Helsinki bukanlah dokumen hukum berupa perjanjian internasional yang harus memperoleh pengesahan DPR, tetapi sebuah *break trough* dalam *internal conflict resolution*. Hal ini sejalan dengan sikap politik pemerintah yang menganggap masalah GAM merupakan masalah internal dalam negeri. Sehingga masalah perundingan dengan GAM dan muatan MoU Helsinki merupakan sikap politik pemerintahan SBY untuk menyelesaikan konflik Aceh secara damai dan mencerminkan kebijakan politik SBY untuk dibicarakan dengan DPR. Sebagai konsekuensinya, ada potensi bahwa hasil kesepakatan politik antara Pemerintah RI-GAM ketika dibicarakan dengan DPR dapat mengalami revisi, penyesuaian dan b penyempurnaan.²⁰⁸

Oleh sebab itu, Yusril Ihza Mahendra selaku Mensetneg saat itu mengatakan” “yang sepakat dengan GAM itu kan Pemerintah. Tetapi, ada hal tertentu yang tidak dapat digantungkan ke pemerintah. Untuk membuat undang-undang pemerintah tidak sendiri, tetapi melibatkan DPR. Harus ada juga *reasoning* itu.”²⁰⁹

Proses penyusunan RUUPA dimulai dengan proses penyiapan draft oleh Pemerintah Nanggroe Aceh Darussalam melalui sebuah panitia yang beranggotakan 200 orang yang berasal dari komponen aparatur pemerintah provinsi dan universitas di Aceh. Struktur kepanitian tersebut terdiri dari:

Ketua : Ir H Azwar Abubakar (Plt Gubernur NAD)

Komite Pengarah : Prof Dr Djamaluddin Ahmad (Ketua)

Koordinator dan Pelaksana Harian: Thantawi Ishak dan Prof Dr. Abdullah Ali, M.Sc.

Selain ini tiga kampus utama di Aceh yaitu Universitas Syiah Kuala, IAIN Ar-Raniry dan Universitas Malikussaleh masing-masing membentuk tim perancang RUU PA. Tim Unsyiah diketuai oleh Prof Dr Amiruddin A Wahab, Universitas Malikussaleh terdiri dari antara lain Harun Ismail, SH, MH, M Rizwan Haji Ali, MA dan Amrizal J Prang, SH, MH. Tim IAIN Ar-Raniry

²⁰⁸ Tim Penyusun, *Sejarah Lahirnya UU Pemerintahan Aceh (Perspektif Partisipatif di Aceh)*, (Banda Aceh: Fakultas Hukum Unsyiah dan Sekretariat DPR Aceh, 2009), hlm. 107.

²⁰⁹ *Ibid.*

diketahui oleh Prof Dr Syahril Abbas, M.Ag. selain draft dari tiga lembaga pendidikan tinggi tersebut, juga terdapat draft dari ACSTF, DPR NAD dan Pemda NAD. Masing-masing pihak tersebut mengajukan RUU dengan judul yang agak berbeda-beda. Usulan yang cukup progresif justru muncul dari tim Universitas Malikussaleh dan ACSTF yang langsung kemudian dipakai oleh pembentuk UU No 11/2006. Berikut ditampilkan tabel RUU PA yang sangat partisipatif dari berbagai kalangan di Aceh pada tabel 2.2.

Tabel 4.2. Judul dan Pengusul Draft Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Aceh dari Aceh

Judul Draft	Pengusul
UU RI tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Aceh	Universitas Syiah Kuala
UU RI tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Nanggroe Aceh Darussalam	IAIN Ar-Raniry
Rancangan UU RI tentang Pemerintahan Aceh	Universitas Malikussaleh
Rancangan UU RI tentang Pemerintahan di Nanggroe Aceh Darussalam	Pemda NAD
Rancangan UU RI tentang Pemerintahan Aceh	Aceh Civil Society Task Force (ACSTF)
Rancangan UU RI tentang Pemerintahan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam	DPRD NAD

Sumber: diolah dari buku Tim Penyusun, Sejarah Lahirnya UU Pemerintahan Aceh (Perspektif Partisipatif di Aceh), 2009.

Pada bulan September dan Oktober 2005, tiga kampus di Aceh selesai menyusun draft rancangan undang-undang versi masing-masing dan menyerahkannya kepada Pemerintah Provinsi NAD. Berdasarkan pada dokumen-dokumen yang ada tersebut, pembahasan, penyelerasan dan kompilasi dilakukan secara partisipatif untuk disusun menjadi satu draft yang dibawa dalam Seminar Raya pada tanggal 11-12 Oktober 2005. Di sisi lain, DPRD NAD juga

membentuk Kelompok Kerja Penyusunan Rancangan Undang-Undang Pemerintah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang dipimpin oleh M Jamal Yunus dan Andriman Kimat. Selanjutnya DPRD NAD membentuk Pansus XVIII yang diketuai Azhary Basar dengan tugas: 1. menghimpun berbagai peraturan perundang-undangan berkaitan dengan RUUPA; 2. menghimpun berbagai versi RUUPA dari berbagai lembaga formal dan informal; 3. melakukan *hearing* dengan berbagai komponen masyarakat yang memiliki kapasitas untuk itu; 4. Mengikuti berbagai seminar, lokakarya yang berkaitan dengan RUUPA; 5. Mensosialisasi RUUPA kepada masyarakat; 6. Melakukan studi komparatif yang berkaitan dengan RUUPA.²¹⁰

Proses lainnya ialah pengawalan terhadap pembahasan RUUPA di DPR RI dengan membentuk Tim Advokasi dan Sosialisasi RUUPA yang dipimpin oleh Raihan Iskandar, Lc dan Abdullah Saleh, SH. Selain itu juga ada draft versi Forum LSM Aceh/ACSTF yang diduga merupakan draft yang diajukan oleh GAM melalui mereka kepada DPRD NAD pada Oktober 2005.²¹¹

Untuk memproses percepatan pembentukan RUU PA yang partisipatif, sebuah lembaga swadaya masyarakat, *Kemitraan*, memfasilitasi upaya pelibatan berbagai komponen masyarakat dalam merumuskan draft RUUPA guna menampung seluas mungkin aspirasi dari berbagai komponen masyarakat Aceh. Hal itu mendorong munculnya berbagai dialog, seminar, semiloka, diskusi publik serta rapat kerja yang melibatkan wakil-wakil GAM, tokoh-tokoh masyarakat, dan komponen masyarakat sipil. Pada 11-12 Oktober 2005 sebuah Seminar Raya dengan jumlah peserta mencapai 800 orang, perwakilan dari Unsyiah, IAIN ar-Raniry, dan Universitas Malikussaleh menyampaikan presentasi hasil draft masing-masing kepada seluruh peserta seminar. Ketiga draft tersebut kemudian dirumuskan menjadi draft Pemerintah NAD yang digodok oleh sebuah Komisi Perumus.²¹²

Pada 24 Oktober 2005, Ahmad Farhan Hamid, selaku ketua Forum Bersama (Forbes) Aceh di DPR RI, terlibat mereview draft yang sudah disusun di

²¹⁰ *Ibid.*, hlm. 110.

²¹¹ *Ibid.*

²¹² *Ibid.*, hlm. 112.

Aceh dan menyarankan supaya Aceh menyusun draft terbaik. Kendati mengalami perdebatan yang alot, para pihak di Aceh akhirnya menyepakati satu draft yang akan dikirim ke Jakarta setelah melewati serangkaian uji publik, konsultasi ahli, dan publikasi luas di Aceh, Medan dan Jakarta, akhirnya DPRD NAD menetapkan satu draft yang RUU tentang Pemerintahan Aceh pada akhir November 2005.²¹³

Proses penyusunan draft yang partisipatif di Aceh merupakan sebuah langkah maju dalam pembangunan hukum di Indonesia. Dapat dikatakan bahwa penyusunan UU bagi daerah lain yang juga memiliki otonomi khusus dan keistimewaan tidak seluas yang ada di Aceh. Dapat dibayangkan, dari Aceh saja tersedia lima buah draft yang dibahas secara terbuka dalam berbagai pertemuan. Kemudian draft-draft tersebut didialogkan, dikritisi, diekspose secara terbuka untuk memperoleh masukan.

Menurut Bivitri Susanti, RUUPA bukanlah rancangan undang-undang biasa. RUU ini paling tidak memiliki tiga kekhususan, yaitu: *Kekhususan yang pertama*, RUU PA akan menanggung beban sebagai turunan dari sebuah nota kesepahaman yang kontroversial. Karena itu, hampir dapat dipastikan pembahasan substansi RUU ini akan berjalan alot apabila tidak ada langkah-langkah khusus yang menyertainya.

Kekhususan yang kedua, sebagai bagian dari sebuah upaya perdamaian yang sekian lama dinantikan, proses yang inklusif menjadi prasyarat yang tak dapat ditolak lagi. Proses penyusunan dan pembahasan yang partisipatif dan transparan akan menjadi bagian dari proses perdamaian itu sendiri. Sebab dalam proses itulah akan terkumpul masukan dan terjadi ‘internalisasi’ dan proses memahami substansi RUU sehingga akan membantu masyarakat untuk memantau implementasi undang-undang itu nantinya. RUU PA juga menanggung beban sebagai bagian dari upaya membangun kembali Aceh, bukan hanya dalam arti fisik tetapi lebih jauh lagi, RUU ini juga akan menjadi sarana dalam membangun masyarakat (society) Aceh. Dan membangun Aceh di sini bukan hanya paska-

²¹³ *Ibid.*, hlm. 113.

tsunami, tetapi membangun kembali masyarakat Aceh yang sudah sekian lama hidup dalam suasana represif.

Kekhususan yang ketiga, RUU PA mempunyai jangka waktu penyusunan yang tidak dapat ditawar lagi, yaitu hanya kurang lebih enam bulan. Suatu waktu yang singkat untuk sebuah RUU yang substansinya bahkan belum pernah dibicarakan sebelum Nota Kesepahaman ditandatangani pada 15 Agustus 2005.²¹⁴

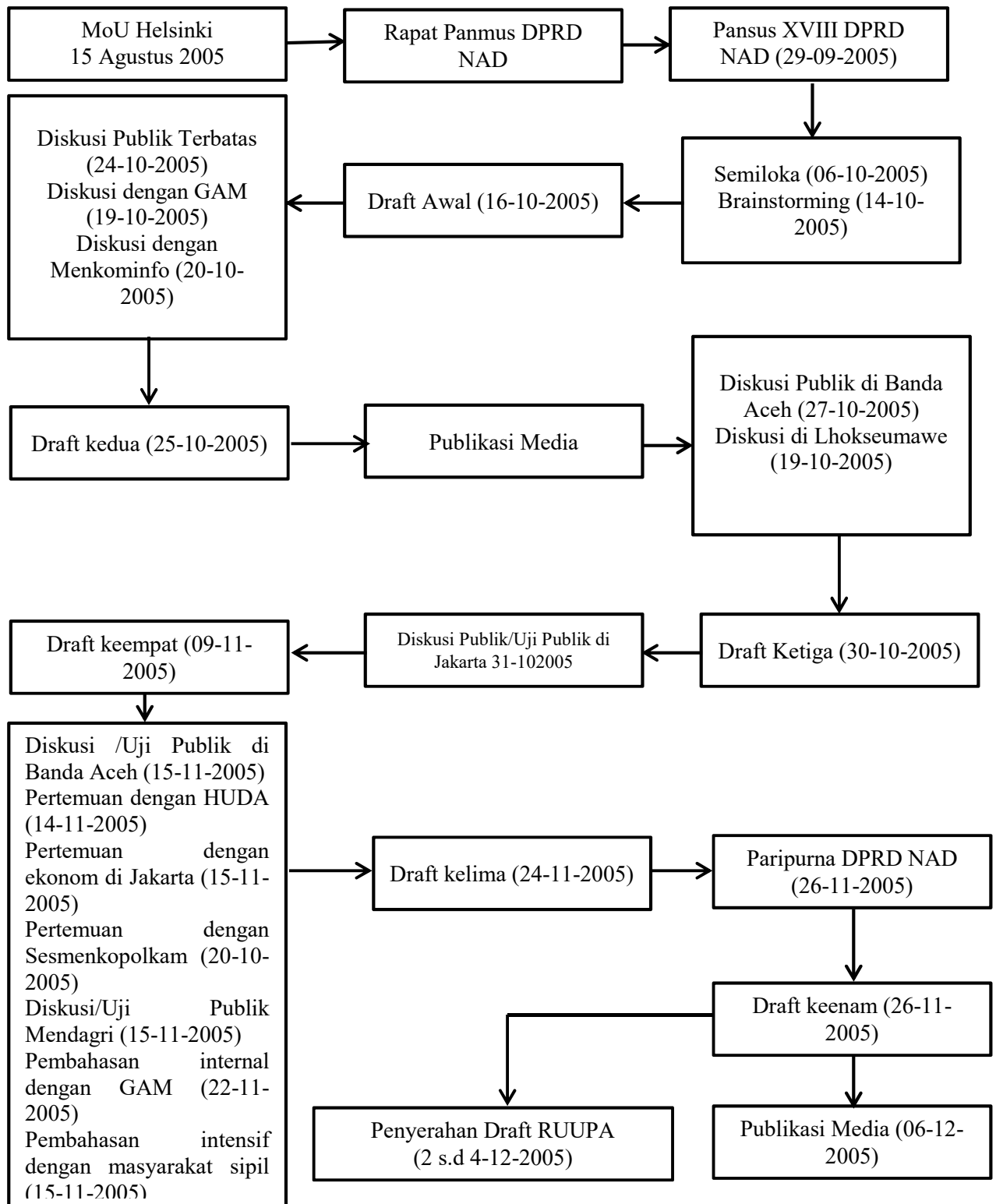
Dalam catatan Tim Penyusun Sejarah Lahirnya UU Pemerintahan Aceh terdapat dalam pembahasan RUUPA baik di Aceh maupun di Jakarta. Isu-isu krusial tersebut meliputi hal-hal berikut:

- (1) Partai Politik Lokal
- (2) Calon Perseorangan
- (3) Pelanggaran HAM
- (4) Kewenangan Pemerintah Aceh
- (5) Syariat Islam
- (6) Wali Nanggroe
- (7) Pasal “pengganggu perdamaian”

Namun, kendati pun dalam berbagai dialog terhadap rancangan undang-undang ini memancarkan atmosfer yang “menegangkan” pada akhirnya semua menyadari bahwa Undang-Undang ini sangat diperlukan untuk menjadi dokumen politik hukum yang menunjukkan perubahan sikap pemerintah pusat dan Aceh dalam melihat masalah Aceh. Dengan mengulan kembali apa yang disampaikan oleh Prof Soemantri di atas, bahwa UU Pemerintahan Aceh baru dianggap berhasil jikalau mampu meletakkan secara seimbang tiga hal yang fundamental, yaitu UUD 1945, NKRI dan MoU Helsinki.

²¹⁴ Bivitri Susanti, Undang-Undang untuk Aceh Yang Berkeadilan, Sejahtera, dan Demokratis, <https://parlemen.net/?p=1480>, diakses tanggal 24 Juni 2019 pukul 11.45 Wib.

Ragaan 4.1. Kronologis Penyusunan Partisipatif RUUPA di Aceh



6. Kekhususan Aceh dalam UU Nomor 11 Tahun 2006

Penggalian dan penafsiran terhadap UU Nomor 11 Tahun 2006 telah melahirkan beragam makna baik dari sisi politis dan sisi yuridis. Dari sisi politis UU Nomor 11 Tahun 2006 dianggap sebagai solusi politik untuk meredakan pertikaian di Aceh dan implementasi dari Kesepakatan Helsinki. Hal ini misalnya disampaikan oleh Zaki Ulya yang menilai bahwa penetapan status otonomi untuk Aceh dimulai dengan adanya kesepakatan politik akibat dari buruknya keamanan di Aceh yang memicu respons pemerintah pusat.²¹⁵

Dari optik yuridis, UU Nomor 11 Tahun 2006 dianggap sebagai bagian amanat pasal 18B UUD 1945. Sementara itu, penggalian para ahli tentang UU Nomor 11 Tahun 2006 telah melahirkan sejumlah pandangan terutama berkaitan dengan aspek kekhususan Aceh yang terdapat dalam UU tersebut.

Mukhlis menjelaskan bahwa walaupun nomenklatur “otonomi khusus” tidak terdapat dalam UU Nomor 11 Tahun 2006, tetapi terdapat sejumlah pasal dalam UU tersebut yang menyarankan bahwa Aceh adalah daerah khusus di samping sebagai daerah istimewa, misalnya pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 dijelaskan Aceh adalah daerah provinsi yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang bersifat istimewa dan diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dipimpin oleh seorang Gubernur.²¹⁶

Lebih lanjut, Mukhlis juga mengidentifikasi setidaknya terdapat 16 (enam belas) kekhususan Aceh dalam UU Nomor 11 Tahun 2006, antara lain:²¹⁷

²¹⁵ Zaki Ulya, “Refleksi Memorandum of Understanding (MoU) Helsinki dalam Kaitan Mekan Otonomi Khusus di Aceh”, *Jurnal Konstitusi* Vol. 11 No. 2 Juni 2014, hlm. 381.

²¹⁶ Mukhlis, “Keistimewaan dan Kekhususan”, hlm. 92-98.

²¹⁷ *Ibid.*, hlm. 93.

1. Pembagian daerah di Aceh yang dibagi kedalam kabupaten/kota, kecamatan, mukim, kelurahan dan gampong.
2. Kewenangan berkaitan dengan persetujuan internasional yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA. Hal ini diatur dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 yaitu rencana persetujuan internasional yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA.
3. Kewenangan dalam hal kerjasama internasional, Pemerintah Aceh dapat mengadakan kerja sama dengan lembaga atau badan di luar negeri kecuali yang menjadi kewenangan Pemerintah. Dalam naskah kerja sama tersebut dicantumkan frasa Pemerintah Aceh sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Serta Pemerintah Aceh dapat berpartisipasi secara langsung dalam kegiatan seni, budaya, dan olah raga internasional. Hal ini diatur dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 menyebutkan:
 - (1) Pemerintah Aceh dapat mengadakan kerja sama dengan lembaga atau badan di luar negeri kecuali yang menjadi kewenangan Pemerintah.
 - (2) Pemerintah Aceh dapat berpartisipasi secara langsung dalam kegiatan seni, budaya, dan olah raga internasional.
 - (3) Dalam hal diadakan kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam naskah kerja sama tersebut dicantumkan frasa Pemerintah Aceh sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.
 - (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Presiden”.
4. Kewenangan dalam pembentukan undang-undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh dilakukan

dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA, diatur dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006.

5. Kewenangan dalam pembentukan badan/lembaga/komisi, hal ini diatur dalam Pasal 10 yaitu:
 - (1) Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota dapat membentuk lembaga, badan, dan/atau komisi menurut Undang-Undang ini dengan persetujuan DPRA/DPRK kecuali yang menjadi kewenangan Pemerintah.
 - (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan lembaga, badan dan/atau komisi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Qanun.
6. Berkaitan dengan gubernur Aceh dipilih melalui pemilihan umum yang diajukan oleh Partai politik nasional, partai politik lokal, serta calon perseorangan. Menyangkut kewenangan gubernur mempunyai tugas dan wewenang khusus/tambahan yaitu:
 - a. Melaksanakan dan mengkoordinasikan pelaksanaan syari'at Islam hal ini diatur dalam Pasal 42 ayat (1) butir e Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006.
 - b. Melakukan konsultasi dan memberikan pertimbangan terhadap kebijakan administratif yang ditetapkan oleh Pemerintah yang berkaitan langsung dengan Aceh hal ini diatur dalam Pasal 42 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006.
 - c. Memberikan persetujuan terhadap pengangkatan Kepala Kepolisian Aceh (Kapolda) hal tersebut diatur dalam Pasal 205 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006.
 - d. Memberikan persetujuan terhadap pengangkatan Kepala Kejaksaan Tinggi Aceh (kajati) yang diatur dalam Pasal 207 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006.
 - e. Menetapkan kebijakan yang harus diperhatikan dalam seleksi untuk menjadi bintara dan perwira Kepolisian NKRI oleh Kepolisian Aceh, hal tersebut diatur dalam Pasal 207 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006.
7. Berkaitan dengan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA/DPRK), bahwa jumlah anggota DPRA 125% dari ketentuan nasional, hal ini diatur dalam Pasal 22 ayat (3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006. Juga dipilih melalui pemilihan umum yang diikuti oleh partai nasional (parnas)

dan partai lokal (parlok). DPRA mempunyai kewenangan khusus atau tambahan yaitu: a. Memberikan pertimbangan untuk rencana pembuatan persetujuan internasional yang berkaitan langsung dengan Aceh. b. Memberikan pertimbangan terhadap rencana pembentukan undang-undang yang berkaitan langsung dengan Aceh. c. Mengusulkan pembentukan Komisi Independen Pemilihan (KIP) KIP Aceh dan Panitia Pengawas Pemilihan Panwas.

8. Kekhususan Aceh juga berkaitan dengan adanya partai politik lokal (parlok) yang secara tegas diatur dalam Pasal 75 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, yang kemudian telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2007 tentang Partai Politik lokal di Aceh.
9. Berkaitan dengan kelembagaan di Aceh, dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 juga dikenal adanya lembaga Wali Nanggroe sebagai kepemimpinan adat, membina kehidupan adat, memberikan pertimbangan terhadap penyusunan ketentuan adat oleh lembaga adat serta memberikan gelar kehormatan atau derajat adat. Namun, Lembaga Wali Nanggroe bukanlah lembaga politik dan pemerintahan, mengenai Wali Nanggroe tersebut diatur dalam Pasal 96 dan Pasal 97.
10. Mahkamah Syar'iyah adalah salah satu kekhususan Aceh yang mempunyai kewenangan tambahan yaitu mengadili perkara pidana yang terkait dengan pelaksanaan syaria't islam. Pasal 128 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, disebutkan bahwa (1) Peradilan syari'at Islam di Aceh adalah bagian dari sistem peradilan nasional dalam lingkungan peradilan agama yang dilakukan oleh Mahkamah Syar'iyah yang bebas dari pengaruh pihak mana pun. Mahkamah Syar'iyah merupakan pengadilan bagi setiap orang yang beragama Islam dan berada di Aceh. (3) Mahkamah Syar'iyah berwenang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara yang meliputi bidang ahwal alsyakhsiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), dan jinayah (hukum pidana) yang didasarkan atas syari'at Islam. (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai bidang ahwal al-syakhsiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), dan

jinayah (hukum pidana) sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Qanun Aceh.

11. Berhubungan dengan pemberlakuan syari'at Islam, penerapan Syari'at Islam di Aceh telah diberlakukan secara khusus, berdasarkan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006, secara yuridis Syari'at Islam tersebut menjadi Hukum Positif bagi masyarakat Aceh, karena Syari'at Islam telah mengatur semua aspek kehidupan bermasyarakat dan bernegara secara kaffah. Syariat Islam yang dilaksanakan di Aceh meliputi aqidah, syar'iyah dan akhlak. Mengenai adanya ketentuan jinayah (pidana) yang diatur dengan Qanun,¹⁶ terkait dengan hal tersebut terdapat dalam Pasal 125 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006. Adanya penundukan diri secara sukarela. Jinayah berlaku bagi non muslim apabila delik tersebut tidak ada pengaturannya dalam KUHP atau peraturan perundang-undangan lain, hal tersebut diatur dalam Pasal 129 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006.¹⁸ Qanun tentang syariat Islam hanya dapat dibatalkan melalui *judicial review* oleh Mahkamah Agung, berkaitan dengan hal ini diatur dalam Pasal 235 ayat (4). Ketentuan tentang hukuman yang berlaku untuk peraturan daerah, tidak berlaku untuk qanun Syari'at Islam, ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 241 ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006.
12. Kekhususan Aceh juga berkaitan dengan eksistensi Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) di Aceh. Namun pembentukan KKR di Aceh menjadi terkendala sehubungan telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.
13. Kewenangan khusus lain juga berkaitan dengan sumber daya alam sebagaimana diatur dalam Pasal 156, Pasal 157, Pasal 158, Pasal 159, Pasal 160 dan Pasal 165 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006. lebih lanjut juga berkaitan dengan keuangan Aceh, berkaitan dengan sumber keuangan Aceh/kabupaten/kota yang diatur dalam Pasal 179-181 serta

pengelolaan keuangan khusus diatur dalam Pasal 182 dan 183 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006.

14. Lebih lanjut di Aceh dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tidak dikenal lagi kelurahan. Hal ini diatur dalam Pasal 267 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006.
15. Kekhususan Aceh juga berkaitan dengan pembentukan lembaga-lembaga Adat sebagaimana diatur dalam Pasal 98 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006.
16. Selain itu juga dikenal adanya bendera, lambang dan himne sebagaimana diatur dalam Pasal 246-248 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006.

Atas dasar argumentasi dan fakta yuridis tersebut, Mukhlis menyimpulkan bahwa meskipun Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tidak menyebutkan istilah otonomi khusus di dalamnya, namun kewenangan-kewenangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 masih merupakan kewenangan khusus yang tidak dimiliki oleh daerah lain di Indonesia.²¹⁸

Sementara pakar hukum lainnya, seperti Taqwaddin setelah menelaah secara cermat sistematika UU Nomor 11 Tahun 2006, merincikan terdapat 26 (dua puluh enam) kekhususan Aceh dalam UU Nomor 11 Tahun 2006, sebagai berikut:²¹⁹

1. Diakuinya lagi pemerintahan mukim dan pemerintahan gampong sebagai struktur resmi dalam hirarkhi pemerintahan Aceh (Pasal 2 jo Pasal 114);
2. Adanya peran DPRA dan pemerintah Aceh dalam hal konsultasi dan memberikan pertimbangan terhadap rencana pembuatan persetujuan perjanjian Internasional dan kebijakan Administratif yang berkaitan langsung dengan Aceh (Pasal 8);
3. Kewenangan pemerintah Aceh dapat mengadakan kerja sama internasional dengan lembaga atau badan di luar negeri dengan

²¹⁸ *Ibid.*

²¹⁹ Taqwaddin, "Kekhususan Aceh dalam UUPA." Opini Harian Serambi Indonesia, sumber: <http://aceh.tribunnews.com/2016/08/30/kekhususan-aceh-menurut-uupa>, diakses pada 21 Mei 2017.

- persetujuan DPRA dalam kegiatan seni budaya dan olahraga, kecuali yang menjadi kewenangan pemerintah (Pasal 9 jo Pasal 23);
4. Kewenangan pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota dalam membentuk badan dan komisi dengan persetujuan DPRA atau DPRK (Pasal 10);
 5. Adanya asas keislaman dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagai asas utama, yang didukung oleh asas: kepastian hukum, kepentingan umum, tertib penyelenggaraan pemerintahan, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, efektivitas, dan asas kesetaraan (Pasal 20);
 6. Jumlah anggota DPRA paling banyak 125% (seratus dua puluh lima persen) dari yang ditetapkan UU (Pasal 22). UU dimaksud adalah UU yang mengatur susunan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD;
 7. Kewenangan membentuk Qanun Aceh atau Qanun Kabupaten/Kota oleh DPRA/DPRK yang dibahas dengan Gubernur/Bupati/Wali Kota untuk mendapat persetujuan bersama (Pasal 23 jo Pasal 232);
 8. Adanya Komisi Independen Pemilihan (KIP) dan Panitia Pengawas Pemilihan (Panwaslih) yang pembentukannya diusulkan oleh DPRA/DPRK, ditetapkan oleh KPU dan diresmikan oleh Gubernur/Bupati/Wali Kota (Pasal 23 jo Pasal 56);
 9. Kewenangan pembentukan partai politik lokal. Penduduk di Aceh dapat membentuk partai politik lokal. Asas partai politik lokal tidak boleh bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 (Pasal 75 dan Pasal 77);
 10. Kewenangan membentuk Lembaga Wali Nanggroe (LWN), sebagai pemersatu masyarakat yang independen, berwibawa, dan berwenang membina dan mengawasi penyelenggaraan kehidupan lembaga-lembaga adat, adat istiadat, dan pemberian gelar/derajat dan upacara-upacara adat lainnya (Pasal 96);
 11. Kewenangan memfungsikan kembali peranan lembaga-lembaga adat sebagai wahana partisipasi masyarakat di bidang keamanan,

ketenteraman, kerukunan, dan ketertiban masyarakat, serta penyelesaian masalah sosial kemasyarakatan (Pasal 98);

12. Kewenangan pelaksanaan Syariat Islam dalam bidang aqidah, syar'iyah dan akhlak. Syariat Islam dimaksud meliputi: ibadah, ahwal al-syakhshiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), jinayah (hukum pidana), qadha' (peradilan), tarbiyah (pendidikan), dakwah, syiar, dan pembelaan Islam. Setiap pemeluk agama Islam di Aceh wajib menaati dan mengamalkan syariat Islam. Setiap orang yang bertempat tinggal atau berada di Aceh wajib menghormati pelaksanaan syariat Islam (Pasal 125 dan Pasal 126);
13. Kewenangan pembentukan Mahkamah Syariah. Mahkamah Syar'iyah merupakan pengadilan bagi setiap orang yang beragama Islam dan berada di Aceh. Mahkamah Syar'iyah berwenang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara yang meliputi bidang ahwal al-syakhsyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), dan jinayah (hukum pidana) yang didasarkan atas syariat Islam (Pasal 128);
14. Kewenangan membentuk Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) yang anggotanya terdiri atas ulama dan cendekiawan muslim yang memahami ilmu agama Islam dengan memperhatikan keterwakilan perempuan (Pasal 138);
15. Perencanaan pembangunan dan tata ruang Aceh/kabupaten/kota harus memperhatikan: nilai-nilai Islam, sosial budaya, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan, keadilan dan pemerataan, dan kebutuhan (Pasal 141);
16. Kewenangan pemerintah Aceh dan pemkab/kota mengelola sumber daya alam (SDA) di Aceh baik di darat maupun laut. Pengelolaan SDA dimaksud meliputi: perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan dan pengawasan kegiatan usaha yang dapat berupa eksplorasi, eksploitasi, dan budidaya. SDA tersebut meliputi bidang: pertambangan (mineral, batubara, panas bumi), kehutanan, pertanian, perikanan, dan kelautan

- yang dilaksanakan dengan menerapkan prinsip transparansi dan pembangunan berkelanjutan (Pasal 156);
17. Kewenangan pemerintah dan pemerintah Aceh melakukan pengelolaan bersama SDA minyak dan gas bumi yang berada di darat dan laut di wilayah Aceh, dan kewenangan dapat menunjuk atau membentuk Badan Pengelolaan Migas Aceh (Pasal 160);
 18. Sumber keuangan Aceh yang besar, yang berasal dari Dana Perimbangan dan Dana Otonomi Khusus (Otsus). Dana perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil Pajak dan Dana Bagi Hasil yang bersumber dari hidrokarbon dan sumber daya alam lain. Dana Otsus merupakan penerimaan pemerintah Aceh yang ditujukan untuk membiayai: pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, pendanaan pendidikan, sosial, dan kesehatan. Dana Otsus berlaku untuk jangka waktu 20 tahun, dengan rincian untuk tahun pertama sampai dengan tahun kelima belas yang besarnya setara dengan 2% plafon Dana Alokasi Umum (DAU) Nasional dan untuk tahun keenam belas sampai dengan tahun kedua puluh yang besarnya setara dengan 1% plafon DAU Nasional (Pasal 183);
 19. Kewenangan kordinasi dan persetujuan Gubernur dalam pengangkatan Kepala Kepolisian Daerah (Kapolda) Aceh. Kebijakan ketenteraman dan ketertiban masyarakat di Aceh dikoordinasikan oleh Kapolda kepada Gubernur (Pasal 204 dan Pasal 205). Seleksi untuk menjadi bintara dan perwira polisi di Aceh dilaksanakan oleh Kepolisian Aceh dengan memperhatikan ketentuan hukum, syariat Islam dan budaya, serta adat istiadat dan kebijakan Gubernur Aceh;
 20. Kewenangan persetujuan Gubernur dalam pengangkatan Kepala Kejaksaan Tinggi (Kajati) Aceh. Pengangkatan Kajati Aceh dilakukan oleh Jaksa Agung dengan persetujuan Gubernur (Pasal 209);
 21. Kewenangan khusus bidang pertanahan. Pemerintah Aceh berwenang memberikan hak guna bangunan dan hak guna usaha bagi penanaman modal dalam negeri dan penanaman modal asing sesuai dengan norma,

- standard, dan prosedur yang berlaku, yang diatur dengan Qanun (Pasal 214);
22. Kewenangan khusus bidang pendidikan. Penduduk Aceh yang berusia 7 sampai 15 tahun wajib mengikuti pendidikan dasar tanpa dipungut biaya. Kewenangan pembentukan Majelis Pendidikan Aceh (Pasal 215 - Pasal 220);
 23. Kewenangan melindungi, membina, mengembangkan kebudayaan dan kesenian Aceh yang berlandaskan nilai Islam (Pasal 221);
 24. Kewenangan khusus dalam pelayanan kesehatan. Setiap anak yatim dan fakir miskin berhak memperoleh pelayanan kesehatan yang menyeluruh tanpa biaya (Pasal 224);
 25. Pembentukan Pengadilan HAM dan KKR di Aceh. Untuk mencari kebenaran dan rekonsiliasi, dengan UU ini dibentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) di Aceh (Pasal 228 jo Pasal 229);
 26. Kewenangan pemerintahan Aceh dalam menentukan dan menetapkan bendera, lambang, dan himne Aceh sebagai simbol keistimewaan dan kekhususan yang diatur dalam qanun (Pasal 246 - Pasal 248).

Sementara Zaki Ulya menafsirkan bahwa dalam UU Nomor 11 Tahun 2006 secara garis besar terdapat kurang lebih 11 (sebelas) kekhususan Aceh yang terdapat dalam UU tersebut.²²⁰ Apabila diamati bahwa 11 kekhususan tersebut pada rinciannya dapat mencapai dua puluh enam kekhususan yang disampaikan Taqwaddin. Sementara Amrizal, menambahkan bahwa kekhususan Aceh juga meliputi masalah keberadaan lembaga penyelenggara Pemilu dan Pilkada di Aceh yaitu Komisi Independen Pemilihan (KIP) Aceh. Namun, keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) menetapkan bahwa KIP sebagai penyelenggara Pemilu di Aceh bukanlah kekhususan Aceh, walaupun demikian sejarah pembentukan lembaga ini bersifat khusus dan berbeda dengan pembentukan KPU di daerah lain, sehingga

²²⁰ Zaki Ulya, *Refleksi*, h. 382-385.

KIP walaupun bukan kekhususan Aceh tetapi khusus dalam kelahiran dan pembentukannya.²²¹

7. Kemunculan Asas Keislaman sebagai Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Aceh dalam UU Nomor 11 Tahun 2006

Pada bagian ini akan dibahas latar belakang kemunculan asas keislaman sebagai asas penyelenggaraan Pemerintahan Aceh dalam UU Nomor 11 Tahun 2006, berdasarkan pada kajian (1) Kedudukan Asas Hukum dalam Peraturan Perundang-Undangan; (2) Kontestasi isu syariat Islam dalam pembahasan RUUPA; (3) Tampilnya keislaman sebagai asas hukum penyelenggaraan pemerintahan yang disebutkan oleh Taqwaddin sebagai salah satu kekhususan Aceh.

1. Kedudukan Asas Hukum dalam Peraturan Perundang-Undangan

Dalam perspektif hukum Barat, asas-asas hukum didefinisikan berbeda di kalangan ahli hukum. Berikut akan disajikan pendapat-pendapat mereka:

- a. Pendapat Ballefroid: asas hukum umum adalah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan yang oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum. Asas hukum merupakan pengendapan dari hukum positif.
- b. Pendapat P Scholten: asas hukum adalah kecenderungan-kecenderungan yang disyaratkan oleh pandangan kesusilaan kita pada hukum dan merupakan sifat-sifat umum dengan keterbatasannya sebagai pembawaan yang umum itu, tetapi tidak boleh tidak harus tetap ada.
- c. Pendapat Eikema Hommes: asas hukum bukanlah norma-norma hukum kongkrit, tetapi ia adalah dasar-dasar pikiran umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku. Asas hukum adalah dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif.
- d. Pendapat Satjipto Rahardjo: asas hukum adalah unsur yang penting dan pokok dari peraturan hukum. Asas hukum adalah jantungnya peraturan

²²¹ Wawancara Amrizal J Prang,.....

hukum karena ia merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya peraturan hukum atau ia adalah sebagai *ratio legis*nya peraturan hukum. Seluruh peraturan hukum pada akhirnya harus dikembalikan kepada asas-asas hukum.²²²

Dari definisi empat ahli tersebut kiranya dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa asas hukum adalah dasar-dasar umum yang terkandung dalam peraturan hukum, dan dasar-dasar umum tersebut adalah sesuatu yang mengandung nilai-nilai etis. Peraturan hukum dalam bentuk norma hukum merupakan konkritisasi dari asas hukum. Menurut Satjipto Rahardjo, asas hukum bukan norma hukum konkrit, karena asas hukum adalah jiwanya norma hukum itu. Dikatakan jiwanya norma hukum atau peraturan hukum karena ia merupakan dasar lahirnya peraturan hukum. Hubungan asas hukum dan norma hukum dapat diilustrasikan misalnya dalam peraturan perundang-undangan ada asas undang-undang tidak berlaku surut. Peraturan hukum yang timbul dari asas tersebut adalah “tiada suatu perbuatanpun dapat dihukum, kecuali atas kekuatan undang-undang yang telah ada sebelum perbuatan itu dilakukan” (lihat pasal 1 ayat 1 KUHP). Sehingga dapat disarikan bahwa asas hukum merupakan jiwa dari norma hukum, sementara norma hukum merupakan penjabaran konkrit dari asas hukum.²²³

Sementara itu, secara umum asas dan norma hukum dapat dibedakan sebagai berikut:

- a. Asas merupakan dasar pemikiran umum dan abstrak, sedangkan norma merupakan aturan yang riil.
- b. Asas adalah suatu idea atau konsep, sedangkan norma adalah penjabaran dari ide tersebut.
- c. Asas hukum tidak mempunyai sanksi, sedangkan norma mempunyai sanksi.²²⁴

²²² J.B Dalio dkk. *Pengantar Ilmu Hukum, Buku Panduan untuk Mahasiswa* (Jakarta: Gramedia, 1989) hlm. 88.

²²³ *Ibid.*, hlm. 89.

²²⁴ *Ibid.*

Kalau sebelumnya dikatakan bahwa asas hukum tidak dituangkan dalam peraturan yang konkrit, akan tetapi tidak jarang ada juga asas hukum yang dituangkan dalam peraturan konkrit seperti asas *presumption of innocence* yang terdapat dalam pasal 8 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970. Perbedaan lain antara asas hukum dan peraturan hukum adalah peraturan hukum dapat diterapkan secara langsung, sementara asas hukum diterapkan secara tidak langsung.²²⁵

Menurut Sudikno Mertokusumo, asas hukum dapat ditemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam kaedah atau peraturan yang konkrit. “Ini berarti menunjuk kepada kesamaan-kesamaan yang terdapat dalam ketentuan yang konkrit itu.”²²⁶ Selanjutnya ia menyebutkan: “asas hukum merupakan sebagian dari hidup kejiwaan kita. Dalam setiap asas hukum manusia melihat suatu cita-cita yang hendak diraihinya.”²²⁷

Namun asas hukum tidak statis, pada umumnya ia mengikuti kaedah hukumnya. Perubahan asas hukum dapat terjadi ketika kaedah hukum berubah. Sedangkan kaedah hukum akan berubah mengikuti perkembangan dalam masyarakat, waktu dan tempat.²²⁸ Pendapat ini memang menimbulkan tanda tanya, bagaimana perubahan asas hukum yang menjadi jiwanya hukum mengikuti kaedah hukum, sementara di sisi lain disebutkan bahwa lahirnya kaedah hukum, norma hukum atau peraturan hukum disebabkan oleh kehendak asas hukum.

Secara fungsional, asas hukum memiliki dua fungsi, yaitu fungsi *dalam hukum* dan fungsi *dalam ilmu hukum*. Asas *dalam hukum* mendasarkan eksistensinya pada rumusan yang dibentuk oleh pembentuk undang-undang dan hakim serta memiliki pengaruh normatif dan mengikat para pihak. Sementara asas *dalam ilmu hukum* hanya bersifat mengatur dan eksplikatif (menjelaskan). Tujuannya adalah memberi ikhtisar, sifatnya tidak normatif dan tidak termasuk hukum positif. Namun, patut dicatat bahwa sifat instrumental asas hukum ialah asas hukum mengakui adanya kemungkinan-kemungkinan, yang berarti

²²⁵ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Cet. 3 (Yogyakarta: Liberty, 2002), hlm. 35.

²²⁶ *Ibid.*

²²⁷ *Ibid.*

²²⁸ *Ibid.*

memungkinkan adanya penyimpangan-penyimpangan, sehingga membuat sistem itu luwes.²²⁹

Asas hukum juga diklasifikasi atas asas hukum umum dan asas hukum khusus. Asas hukum umum ialah asas hukum yang berhubungan dengan seluruh bidang hukum, seperti asas *restitutio in integrum*, asas *lex superiori derogat legi inferiori*, atau asas apa yang lahir tampaknya benar, untuk sementara harus dianggap demikian sampai lain oleh pengadilan. Asas hukum khusus berfungsi dalam bidang yang lebih sempit, seperti dalam bidang hukum perdata, hukum pidana, tata negara dan lain-lain, yang lebih merupakan penjabaran dari asas hukum umum, seperti asas *pacta sunt servanda*, asas *konsensualisme*, atau asas praduga tidak bersalah. Namun, masing-masing asas hukum juga saling berkompetisi di mana ada kecenderungan asas hukum untuk menonjol dan mendesak asas hukum yang lain.²³⁰

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan Aceh, asas keislaman muncul dikarenakan jiwa kehidupan masyarakat Aceh adalah Islam. Islam bukan hanya sebuah cara hidup secara kultural, tetapi juga diekspresikan secara struktural dalam pembentukan kesultanan-kesultanan Islam di Aceh mulai dari Samudera Pasai, Perlak, hingga kesultanan Aceh Darussalam. Bahkan pemberontakan DI/TII Aceh juga memiliki kaitan erat dengan tuntutan pemberlakuan hukum Islam di Aceh dan di Indonesia secara umum. Hal ini semakin nyata apabila ditinjau dari aspek pengaruh Islam dalam kehidupan pemerintahan di Aceh setelah kemerdekaan, di mana aturan-atura Islam walaupun tidak disebut sebagai qanun syariat pada waktu dulu, telah mengantar kewajiban-kewajiban dan larangan-larangan bagi setiap orang untuk menjual makanan, minuman pada bulan Ramadhan. Hal ini seperti dikaji oleh Daniel E Price, merupakan bentuk pengaruh Islam dalam kehidupan politik dan kebijakan publik.²³¹

²²⁹ *Ibid.*, hlm. 36.

²³⁰ *Ibid.*

²³¹ Daniel E Price, *Islamic Political Culture, Democracy, and Human Rights: A Comparative Study*. (Praeger: Westport, Connecticut, London, 1962), hlm. 1.

8. Kontestasi Isu Syariat Islam dalam Pembahasan RUUPA

Dalam analisis Arskal Salim, upaya untuk pemberlakuan syariat Islam di Indonesia selalu diwarnai oleh ketegangan politik segitiga antara para pembelanya (*proponent*) dengan penentangannya (*opponent*) dan penolakan dari negara yang ragu-ragu menyebut dirinya sebagai negara sekuler.²³² Hal ini juga terbukti dalam pembahasan RUU Pemerintahan Aceh ketika masuk dalam perdebatan seputar isu syariat Islam. Namun, pandangan Arskal Salim tersebut terkoreksi untuk kasus Aceh dalam konteks bahwa Pemerintah dan DPR RI tidak menolak pemberlakuan syariat Islam di Aceh. Perdebatan justeru terjadi pada dua komponen yaitu di level parpol dan organisasi keagamaan non-Islam sebagaimana akan kita bahas, bukan pada level pemerintah. Hal ini berbeda dengan situasi di era 1950-an di mana negara yang sedang memperkuat Pancasila sebagai ideologi negara berhadapan dengan upaya ulama di Aceh yang ingin memperkuat identitas keislaman di kawasan mereka, sehingga para ulama kemudian memilih untuk memperkuat identitas keislaman yang mengakibatkan Aceh kemudian terlibat konflik panjang dengan negara.²³³ Justeru, kontestasi bergeser dari kontestasi segitiga antara pendukung, penentang dan negara, bergeser ke kontestasi tiga kubu yaitu kubu nasionalis, kubu Islam dan kubu Aceh. Apabila pada periode sebelumnya penentang syariat Islam diisi oleh dua kubu yaitu nasionalis dan negara, justeru pada pembahasan syariat Islam untuk Aceh pada periode 2001 dan 2006 kubu pendukung syariat Islam diisi oleh tiga kubu yaitu Islamis, Pemerintah dan Aceh.

²³² Arskal Salim, *Challenging The Secular State: The Islamization of Law in Modern Indonesia* (Hawai: Univesrity of Hawai'i Press, 2008), hlm. 2.

²³³ *Ibid.*, hlm. 144.

Tabel 4.3. Pergeseran Kontestasi Isu Syariat Islam di Indonesia

Periode	Kontestasi Syariat Islam sejak 1950	Kontestasi dalam Pembahasan UU No 18/2001	Varian Kontestasi Baru dalam Pembahasan UU No 11/2006
Kubu	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nasionalis 2. Islamis 3. Negara 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nasionalis 2. Islamis 3. Aceh 4. Pemerintah 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nasionalis 2. Islamis 3. Aceh 4. Pemerintah

Pembahasan RUU Pemerintahan Aceh dicatat oleh Otto Syamsuddin Ishak berlangsung dalam kontestasi tiga varian nasionalisme, yaitu keislaman, keacehan dan keindonesian. Varian keislaman yang diwakili oleh partai politik berideologi Islam atau partai politik yang memiliki nuansa keislaman mendukung RUU Pemerintahan Aceh. Dari varian keacehan sudah pasti memiliki posisi yang jelas mendukung pembentukan RUU tersebut. Sementara di varian nasionalisme keindonesiaan, terdapat perbedaan pandangan, namun sikap mereka umumnya mendukung dengan syarat tidak mengancam eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia.²³⁴

Para pembentuk RUU Pemerintahan Aceh berdebat panjang tentang isu syariat Islam di Aceh. Otto Syamsuddin Ishak mencatat bahwa kontestasi tentang isu syariat Islam bukan hanya terjadi dalam pembahasan RUU Pemerintahan Aceh, tetapi sudah ada sejak pembahasan UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Aceh. Setidaknya terdapat tiga varian ideologis yang terlibat dalam kontestasi isu syariat Islam dalam pembahasan dalam parlemen dan diluar parlemen. Varian nasionalis non-keagamaan yang diwakili oleh PDI-Perjuangan menolak pemberlakuan syariat Islam di Aceh. Varian keislaman di DPR-RI mendukung pemberlakuan syariat Islam. Dan varian Ke-Acehan yang mendukung syariat Islam. Dalam frame PDI-P syariat Islam merupakan ancaman bagi

²³⁴ Otto Syamsuddin Ishak, *Aceh Pasca Konflik: Kontestasi 3 Varian Nasionalisme* (Banda Aceh: Bandar Publishing, 2013), hlm. 166.

Pancasila, sehingga mereka menolak pemberlakuan syariat Islam di wilayah Indonesia termasuk di Aceh.²³⁵

Pada pembahasan syariat Islam dalam RUU Pemerintahan Aceh juga terjadi perbedaan pendapat di kalangan partai-partai politik. Menurut salah satu pembahas RUU Pemerintahan Aceh dari fraksi PKS, M Nasir Jamil, pembahasan tentang isu Islam atau syariat Islam dalam perumusan RUU Pemerintahan Aceh tidak terlalu berlarut. Nasir Jamil menerangkan:

“Para wakil Aceh yang terlibat dalam pembahasan RUU PA ini bersikap merespon terhadap isu-isu keislaman yang muncul dalam pembahasan kalau ada yang ada memberi pandangan yang berseberangan. Para anggota DPR RI lainnya tidak terlalu mempersoalkan syariat Islam, termasuk asas keislaman dalam penyelenggaraan pemerintahan Aceh. Hal ini barangkali disebabkan sudah ada UU No 44/1999 yang memang sudah memberikan keistimewaan Aceh dalam bidang agama.”²³⁶

Nasir Jamil juga menjelaskan bahwa disebabkan isu-isu keislaman tidak terlalu banyak dipersoalkan maka pembahasan tentang makna keislaman sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan juga tidak terlalu dibahas mendalam. Hal itu sudah dianggap bagian tidak terpisahkan dengan Aceh.

“Justeru yang menjadi perdebatan panjang adalah tentang nama RUU ini. Tapi kemudian karena kalau persoalan nama ini kita bahas lebih dulu dapat membuat pembahasan menjadi lambat, maka pembahasan kemudian masuk ke substansi, sehingga kalau substansinya sudah bisa diterima, kecurigaan terhadap nama RUU Pemerintahan Aceh dapat berangsur hilang”²³⁷

Nasir Jamil mengakui bahwa RUU Pemerintahan Aceh merupakan RUU yang dibentuk kejar tayang karena waktu yang tersedia menjelang Pilkada Aceh tidak banyak.

“Saat itu GAM memerlukan saluran politik untuk bertarung dalam Pilkada Aceh, sementara mereka menolak untuk mencalonkan diri melalui partai politik nasional. Maka harus ada saluran lain, yaitu calon independen, untuk mengakomodir aktivis GAM dalam politik di Aceh. Oleh sebab itu, UU Pemerintahan Aceh sebenarnya harus direvisi kembali saat ini karena

²³⁵ *Ibid.*, hlm. 156.

²³⁶ Wawancara penulis dengan M Nasir Jamil, anggota DPRA 2004-2009, DPR RI 2009-2014, dan 2014-2019, salah satu anggota DPR RI dari Aceh yang terlibat dalam pembahasan RUU Pemerintahan Aceh. Wawancara dilakukan tanggal 16 Februari 2019 di Lhokseumawe.

²³⁷ *Ibid.*

sejumlah alasan. Pertama, sudah cukup banyak pasal-pasal yang sudah dibatalkan oleh MK. Kedua, ada kewenangan-kewenangan yang kita minta dulu tidak mampu kita laksanakan, contohnya tentang pengelolaan bandar udara. Ketiga, UU No 11/2006 ini membatasi dana otonomi khusus bagi Aceh hanya sampai tahun 2027. Sementara kita tahu bahwa otsus Aceh tidak terbatas oleh waktu. Saat itu kita berpikir secara eforia bahwa kita boleh minta apa pun kecuali merdeka dari pemerintah pusat, padahal saat ini kita baru sadar bahwa ada hal-hal yang malah menjadi beban bagi Aceh.”²³⁸

Dalam pembahasan Rapat RUU Pemerintahan Aceh muncul juga pertanyaan dari organisasi-organisasi keagamaan dari luar Islam tentang pasal penerapan syariat Islam di Aceh. Hal ini misalnya tercermin dalam RDPU tanggal 22 Maret 2006 antara Pansus RUU Pemerintahan Aceh dengan MUI, Persatuan Gereja-Gereja Indonesia, Konferensi Wali Gereja Indonesia, Perwakilan Umat Budha Indonesia, Parisada Hindu Dharma, dan Majelis Tinggi Agama Konghucu Indonesia, di mana mayoritas organisasi keagamaan selain MUI mempertanyakan tentang eksistensi negara kesatuan Republik Indonesia dalam RUU tersebut dan tentang bentuk penerapan syariat Islam di Aceh.²³⁹

Dalam konteks pembentukan undang-undang maka diperlukan adanya asas-asas pembentukan undang-undang yang baik. Menurut A Hamid S Attamimi sebagaimana dikutip oleh Bayu Dwi Anggono, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut berfungsi sebagai pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai sehingga tepat penggunaan metode pembentukannya, serta sesuai dengan proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan.²⁴⁰

9. Keislaman sebagai Asas Penyelenggaraan Pemerintahan

Islam sebagai asas hukum bukan isu baru dalam sistem hukum nasional. Hukum Islam sebagaimana telah dibahas sebelumnya merupakan *the living law* yang sudah hidup dalam masyarakat Islam di Nusantara sejak berabad lamanya, lebih khusus lagi di Aceh. Hukum Islam kemudian mengalami kemunduran

²³⁸ *Ibid.*

²³⁹ Risalah RDPU, 22 Maret 2006.

²⁴⁰ Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, (Jakarta:Konpress, 2014), hlm. 56.

akibat kolonialisme tetapi tidak hilang, sebagian tetap dipraktikkan dan sebagian mengendap dalam kehidupan masyarakat sebagai asas-asas moral. Sehingga kemunculannya sebagai asas hukum nasional tidak mungkin dihindari. Dalam tradisi hukum positif Barat, hal ini disebut sebagai proses pembentukan hukum yang disebut positivasi. Dalam proses positivasi, asas-asas moral yang merupakan kepribadian suatu bangsa berkembang menjadi “*ius constituedum*” yaitu hukum yang hidup dalam masyarakat, dan pada saatnya akan muncul sebagai “*ius constitutum*” yaitu asas kebenaran moral-keadilan yang telah dibentuk menjadi undang-undang yang memiliki legitimasi nasional, dan “tak lagi dirawat oleh para ulama dan/atau filosof melainkan oleh para ahli profesional.”²⁴¹

Kemunculan asas keislaman dalam UU Nomor 11 Tahun 2006 sebagai asas penyelenggaraan Pemerintahan Aceh dengan demikian berangkat dari adanya sebuah prinsip proses positivasi hukum menjadi *ius contitutum* tidak dapat melepaskan dirinya dari *ius constituendum*, yaitu pembentukan hukum yang berangkat dari fakta-fakta cita-cita historis, filosofis dan sosiologis bahwa Islam tidak dapat dilepaskan dari masyarakat Aceh dalam seluruh dimensi kehidupan mereka. Hal ini tercermin dalam konsideran Menimbang UU Nomor 11 Tahun 2006:²⁴²

- a. bahwa berdasarkan perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Aceh merupakan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa terkait dengan salah satu karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi;
- b. bahwa ketahanan dan daya juang tinggi tersebut bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan syari’at Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat, sehingga Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

Secara filosofis, Islam menjadi asas-asas moral bagi ketahanan dan daya perjuangan masyarakat di Aceh dalam perjuangannya baik bagi kehidupan bangsa dan negara, maupun bagi kehidupan masyarakat itu sendiri. Oleh sebab itu, negara

²⁴¹ Soetandyo Wignjosoebroto, “Penelitian Hukum dan Hakikatnya sebagai Penelitian Ilmiah,” dalam Sulistyowati dan Sidharta, *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor, 2011), hlm. 87.

²⁴² Konsideran Menimbang huruf b dan c UU Nomor 11 Tahun 2006.

menghormati hal ini dan mengakuinya dalam bentuk penempatan asas tersebut dalam seluruh pengaturan hukum yang dibentuk bagi masyarakat Aceh.

Dari daftar keistimewaan dan kekhususan Aceh yang telah diuraikan sebelumnya tergalil bahwa Islam merupakan landasan bagi terbentuknya keistimewaan dan kekhususan itu. Islam menjadi semangat bagi daya juang yang melahirkan Aceh sebagai daerah modal, dan daerah khusus. Demikian pula Islam menjadi daya dorong bagi berbagai pemberontakan terhadap negara karena kemunculan Islam sebagai hukum positif terhambat. Tidak berlebihan dikatakan bahwa pengakuan negara terhadap keistimewaan dan kekhususan Aceh faktor kuncinya ada pada daya juang yang berlandaskan syariat Islam.

Walaupun pemberontakan yang dicetuskan GAM lebih bercorak *ethno-nationalism* atau nasionalisme etnis, GAM tidak dapat menghindari di awal kemunculannya untuk menggunakan Islam sebagai kekuatan ideologi utama untuk mendulang dukungan dari masyarakat Aceh. Kampanye-kampanye penolakan politik GAM terhadap ideologi Pancasila lebih banyak dibangun atas klaim bahwa Pancasila tidak sejalan dengan Islam, dan Indonesia juga merupakan negara yang menerapkan hukum sekuler. Hal ini mendorong munculnya dukungan luas terhadap perjuangan GAM.

Menurut Daniel S Lev, walaupun watak hukum Indonesia mengalami sekulerisasi sebagai akibat dari pengenalan hukum Barat oleh kolonial, tetapi hal itu tidak sampai menciutkan pengaruh agama secara menyeluruh. Upaya keras sekulerisasi hukum karena pluralitas agama, suku bangsa, dan geografis berangkat dari sutau fakta kemajemukan yang tidak dapat dihindarkan, sehingga memerlukan norma politik yang cukup netral untuk menjaga keutuhan negara dan kedamaian yang mantap. Namun, sekulerisasi itu tidak sepenuhnya dapat menyentuh hukum-hukum yang hidup dalam masyarakat seperti yang apa yang disebut sebagai hukum adat.²⁴³

Kalau merujuk kepada penjelasan Tim Pemerintah dalam Rapat Kerja Pansus DPR RI RUUPA, tercantum bahwa pemberian kewenangan khusus bagi

²⁴³ Daniel S Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan*, terj. Nirwono dan AE Priyono (Jakarta: LP3ES, 1990), hlm.186-188

Aceh diantaranya bertujuan *untuk meningkatkan kemampuan pemerintahan Aceh dalam bidang sosial budaya untuk memajukan pelaksanaan syariat Islam di Aceh.*²⁴⁴ Hal ini dapat dipahami bahwa pemberian kewenangan khusus untuk memajukan pelaksanaan syariat Islam memerlukan pula terbentuknya satu pemerintahan yang landasan penyelenggaraannya berasaskan pada syariat Islam. Oleh sebab itu, kemunculan asas keislaman dalam pasal 20 UU Nomor Tahun 2006 berangkat dari prinsip pemberian kewenangan-kewenangan khusus bagi Aceh yang salah satunya adalah “di bidang sosial budaya harus lebih meningkatkan kemampuan pemerintah Aceh dalam memajukan pelaksanaan syariat Islam dan budaya masyarakat Aceh.”²⁴⁵ Dalam konteks penafsiran hukum, hal ini disebut sebagai penafsiran historis yang menyelidiki maksud pembentuk undang-undang ketika membentuk undang-undang dengan penelusuran dari laporan-laporan perdebatan dalam Dewan Perwakilan Rakyat, keterangan pemerintah.²⁴⁶

Dalam pelaksanaan kewenangan khusus untuk memajukan pelaksanaan syariat Islam maka setidaknya terdapat lima kewenangan khusus bagi Aceh, yaitu:

1. Kewenangan pelaksanaan Syariat Islam dalam bidang aqidah, syar’iyah dan akhlak. Syariat Islam dimaksud meliputi: ibadah, ahwal al-syakhshiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), jinayah (hukum pidana), qadha’ (peradilan), tarbiyah (pendidikan), dakwah, syiar, dan pembelaan Islam (pasal 125).
2. Setiap pemeluk agama Islam di Aceh wajib menaati dan mengamalkan syariat Islam. Setiap orang yang bertempat tinggal atau berada di Aceh wajib menghormati pelaksanaan syariat Islam (Pasal 126);
3. Kewenangan pembentukan Mahkamah Syariah. Mahkamah Syar’iyah merupakan pengadilan bagi setiap orang yang beragama Islam dan berada di Aceh. Mahkamah Syar’iyah berwenang memeriksa,

²⁴⁴ Risalah Rapat, Pansus DPR RI RUUPA, Senin 20 Maret 2006.

²⁴⁵ *Ibid.*

²⁴⁶ E.Utrecht dan Moh Saleh Djindang, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Cet. X (Jakarta: Sinar Harapan, 1983), hlm. 209

mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara yang meliputi bidang ahwal al-syakhsiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), dan jinayah (hukum pidana) yang didasarkan atas syariat Islam (Pasal 128);

4. Kewenangan membentuk Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) yang anggotanya terdiri atas ulama dan cendekiawan muslim yang memahami ilmu agama Islam dengan memperhatikan keterwakilan perempuan (Pasal 138);
5. Perencanaan pembangunan dan tata ruang Aceh/kabupaten/kota harus memperhatikan: nilai-nilai Islam, sosial budaya, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan, keadilan dan pemerataan, dan kebutuhan (Pasal 141);

Salah satu hal ini penting dalam pemerintahan yang memiliki hubungan dengan Islam adalah keterlibatan ulama di dalamnya. Merujuk kepada Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Aceh versi Pemerintah disebutkan bahwa pintu masuk bagi keterlibatan ulama dalam urusan pemerintahan di Aceh adalah merupakan inisiatif dari Presiden BJ Habibie yang menambahkan klausul “peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah” dalam UU Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh.

“Daerah membentuk sebuah badan yang anggotanya terdiri atas para ulama. Badan ini bersifat independen yang berfungsi memberikan pertimbangan terhadap kebijakan daerah, termasuk bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan serta tatanan ekonomi yang islami. Undang-Undang penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa tersebut ditetapkan oleh Presiden B.J Habibie tanggal 4 Oktober 1999.”²⁴⁷

Walaupun secara resmi Majelis Ulama Indonesia (MUI) sudah terbentuk sejak lama di Aceh, pengakuan legalitas terhadap keterlibatan lembaga keulamaan ini dalam memberikan pertimbangan dan pendapat terhadap kebijakan pemerintah daerah baru secara lugas ada dalam UU 44/1999. Dalam UU Nomor 11/2006 hal

²⁴⁷ Naskah Akademis Undang-Undang Pemerintah versi Pemerintah, hlm. 4.

itu juga semakin jelas dengan adanya pembentukan lembaga Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) yang menjadi bagian tidak terpisahkan dalam penyelenggaraan pemerintahan Aceh.

Sehingga dengan demikian, berdasarkan dalil-dali historis, sosiologis, yuridis dan politis di atas asas keislaman harus dimunculkan dengan eksplisit sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan di Aceh, karena pemerintahan di Aceh memiliki tugas, fungsi, kewajiban, dan kewenangan untuk mengatur kehidupan masyarakat berdasarkan nilai-nilai keislaman.

Asas keislaman menjadi penting bagi UU No. 11/2006 karena UU ini mengatur urusan penyelenggaraan pemerintahan yang luas tapi khusus dan istimewa. Kalau menggunakan penjelasan Ismail Suny, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terdapat dua sumber yaitu sumber persuasif (*persuasive-source*) dan sumber otoritatif (*authoritative-source*). Sumber persuasif ialah “sumber yang terhadapnya orang yang harus yakin dan menerimanya, sedang sumber yang otoritatif ialah sumber yang mempunyai kekuatan (*authority*).”²⁴⁸ Keislaman merupakan sumber hukum persuasif (*persuasive-source*) karena merupakan keyakinan yang hidup dan diterima oleh masyarakat Aceh, sehingga Islam menjadi sumber persuasif bagi pembentukan hukum tentang Aceh. Demikian pula, ketika asas keislaman ditabalkan sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan di Aceh dalam UU No.11/2006, keislaman menjadi sumber otoritatif bagi penyelenggaraan pemerintahan di Aceh.

Dengan demikian asas keislaman menjadi asas penyelenggaraan pemerintahan di Aceh disebabkan adanya kekhususan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Aceh. Faktor historis, sosiologis, dan politik mempengaruhi munculnya asas tersebut. Padahal, dalam berbagai perundangan sebelumnya yang memberikan keistimewaan Aceh (UU No 44/2009 dan UU No.18/2001) tidak ada kekhususan pasal ini. Hal ini menunjukkan bahwa pembentuk UU No.11/2006 merasa perlu merespons secara politik dan hukum terhadap perkembangan konflik Aceh, dan menjadikan isu-isu keislaman sebagai isu utama bagi resolusi konflik

²⁴⁸ Ismail Suny, Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, dalam Amrullah Ahmad, dkk, *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional: Mengenang 65 Th. Prof. Dr. H Bustanul Arifin, SH* (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), hlm. 133.

Aceh. Dalam konteks ini, UU No.11/2006 merupakan produk hukum responsif seperti yang disampaikan oleh Machfud MD dalam konteks politik hukum.

Dalam pasal 127 UU No.11/2006 disebutkan bahwa “(1) Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelaksanaan syari’at Islam.” Hal ini menunjukkan bahwa tanggung jawab penyelenggaraan syariat Islam diemban oleh pemerintah Aceh dan kabupaten/kota yang dalam pasal 16 ayat 2 disebutkan sebagai “urusan wajib lainnya yang menjadi kewenangan Pemerintahan Aceh merupakan pelaksanaan keistimewaan Aceh”.

Dalam pembahasan tentang pemerintahan terjadi perdebatan alot di DPR. Perdebatan itu berpusar pada istilah pemerintahan sendiri. Menurut tim pemerintah yang diwakili Menteri Sekretaris Negara (Mensetneg) saat itu Prof Dr Yusril Ihza Mahendra, istilah “pemerintahan sendiri” ditolak dengan tegas oleh pemerintah.

“...Pemerintah memang berusaha sekuat-kuatnya untuk menghindari istilah pemerintahan sendiri, walaupun sebenarnya dapat dipahami konteks ketika dijelaskan apa yang dimaksud pemerintahan itu sendiri, tetapi sejak awal pemerintah sebenarnya ingin konsisten pada waktu melakukan perundingan sebelum dirumuskannya MoU dengan GAM, istilah pemerintahan sendiri yang pada waktu itu diartikan GAM sebagai self-government yang memang ditolak secara tegas oleh Pemerintah, dan oleh karena itu kita menghindari dengan menggunakan istilah pemerintahan sendiri itu walaupun dapat dipahami dalam konteks seperti dijelaskan tadi, tetapi lebih menggunakan dengan suatu istilah yang lebih netral dan lebih sejalan dengan ketentuan dari pasal 18a dan 18b (UUD 1945).”²⁴⁹

Dalam UU No.11/2006 kata Islam dengan berbagai variasinya disebutkan 55 kali, lebih banyak dari kata adat yang disebut 44 kali. Khusus berkaitan dengan pembahasan tentang asas pemerintahan Aceh dimulai pada Rapat Kerja (Raker) DPR RI dengan Pemerintah tanggal 18 April 2006. Unsur pemerintah diwakili oleh Menteri Dalam Negeri, Menteri Sekteraris Kabinet, dan Menteri Informasi dan Informatika. Dalam Raker tersebut, Muchtar Aziz dari Fraksi PPP mengusulkan sebagai berikut:

²⁴⁹ Risalah DPRRI, tanggal 11 April 2006.

“....Jadi ada penyelenggaraan pemerintahan menurut syariat Islam, azasnya menjadi azas ibadah, azas amar ma’ruf nahi munkar, azas akhlakul karimah, azas musyawarah, azas istiqomah, azas kebenaran, keadilan, kejujuran, dan azas kepastian hukum, azas kepentingan umum dan seterusnya....Pikiran-pikiran yang kami sampaikan ini adalah pikiran yang berorientasi kepada syariat. Jadi seumpamanya berbeda dengan yang lain-lain, barangkali itu orientasinya saja yang berbeda. Memang agak sulit mempertemukan azas-azas ini dengan azas yang lain.”²⁵⁰

Pandangan yang disampaikan Fraksi PPP ini sebenarnya mendetilkkan lagi asas keislaman yang sudah tercantum dalam draft RUU tersebut. Sementara Fraksi Partai Golkar berpandangan bahwa asas keislaman sudah cukup mewakili asas-asas lain yang disebut Fraksi PPP. KH Ahmad Darodji dari F-PG berpandangan:

“ Menurut kami pada DIM 187 itu azas keislaman sudah cukup luas tanpa ditambah A, B, C, D, E, F, kalau dijelaskan 1, 2, 3, 4 justeru mengurangi azas Islam. Masih kurang azas maslahat, karena memang untuk kemaslahatan, masih kurang azas tasamuh yaitu toleransi. Banyak sekali justeru yang tidak dimasukkan kalau kita menyebut satu-satu, dan menurut saya sebaiknya kita menyebutkan keislaman saja.”²⁵¹

Secara umum, tidak ada yang mempersoalkan adanya asas keislaman dalam RUU tersebut, termasuk PDI-Perjuangan. Hanya saja formula redaksional yang berbeda. Misalnya PDI-P ingin supaya asas penyelenggaraan pemerintahan dibagi menjadi dua asas, yaitu asas umum penyelenggaraan pemerintahan, dan asas-asas kekhususan dan keistimewaan. Dalam konteks penyelenggaraan asas kekhususan dan keistimewaan, PDI-P memaksudkan dengan penyelenggaraan pemerintahan yang “diselenggarakan dalam hubungan kerjasama yang baik penyelenggara pemerintahan dan ulama dengan tetap menjaga kerukunan hidup antara umat beragama.”²⁵²

Pandangan PDI-P tersebut seakan menafsirkan maksud asas keislaman dalam RUU tersebut. Hanya saja, tidak ada penjelasan resmi bagaimana maksud asas keislaman tersebut secara jelas. Fraksi PAN menyarankan supaya maksud asas-asas penyelenggaraan dirujuk kepada UU lain yang sudah menetapkan asas-

²⁵⁰ Risalah DPR RI, tanggal 18 April 2006.

²⁵¹ *Ibid.*

²⁵² *Ibid.*

asas penyelenggaraan pemerintahan. Pimpinan rapat kerja pada waktu barangkali menyadari hal ini sehingga disampaikan:

“.....pada prinsipnya apa yang disampaikan dan diusulkan pemerintah (tentang asas-*pen*) ada yang diformulasikan ulang, ada yang disederhanakan, dan bahkan ada yang diuraikan. Tetapi asas-asas umum saya kira bisa diterima. Tapi perincian terhadap asas Islam dirinci tidak kurang menjadi lima. Kemudian asas Islam itu diformulasikan dalam kalimat “di sana ada hubungan yang baik antara pemerintahan dengan ulama”. Saya kira ada juga bahasa lain dari asas keislaman ini.”

Tim pemerintah yang hadir pun sepakat untuk menggunakan asas keislaman saja tanpa merinci maksud dari asas keislaman seperti yang diusulkan fraksi PPP sebelumnya. Sehingga pembahasan tentang asas keislaman ini tidak terlalu panjang dibahas karena tidak ada fraksi yang mempersoalkan pencantuman asas tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa asas ini kendati pun tidak dirincikan dalam UU No.11/2006 setelah disahkan maksudnya telah terkandung dalam rincian yang disebut oleh para pembentuk UU tersebut. Sehingga maksud asas keislaman terbagi kepada tiga makna:

Pertama, asas keislaman meliputi asas ibadah, amar ma'ruf nahi munkar, akhlakul karimah, musyawarah, istiqomah, kebenaran, keadilan, kejujuran, dan kepastian hukum, kepentingan umum, masalah, tasamuh dan lain-lain. Kedua, asas keislaman sengaja tidak dirincikan supaya mencakupi makna yang luas. Melihat dokumen pembahasan, rinciannya tidak dibatasi pada hal-hal yang telah disebut, tetapi menjadi sangat luas meliputi seluruh aspek keislaman. Ketiga, asas keislaman dimaksudkan sebagai hubungan yang baik antara pemerintah dan ulama dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pembahasan asas keislaman cenderung menyamakan redaksi asas Islam dengan asas keislaman. Hal ini terlihat dari redaksi yang digunakan oleh para peserta rapat kerja tersebut ada yang menggunakan asas Islam, dan ada pula yang menggunakan asas keislaman. Namun, dalam draft RUU tercantum asas keislaman, bukan asas Islam.

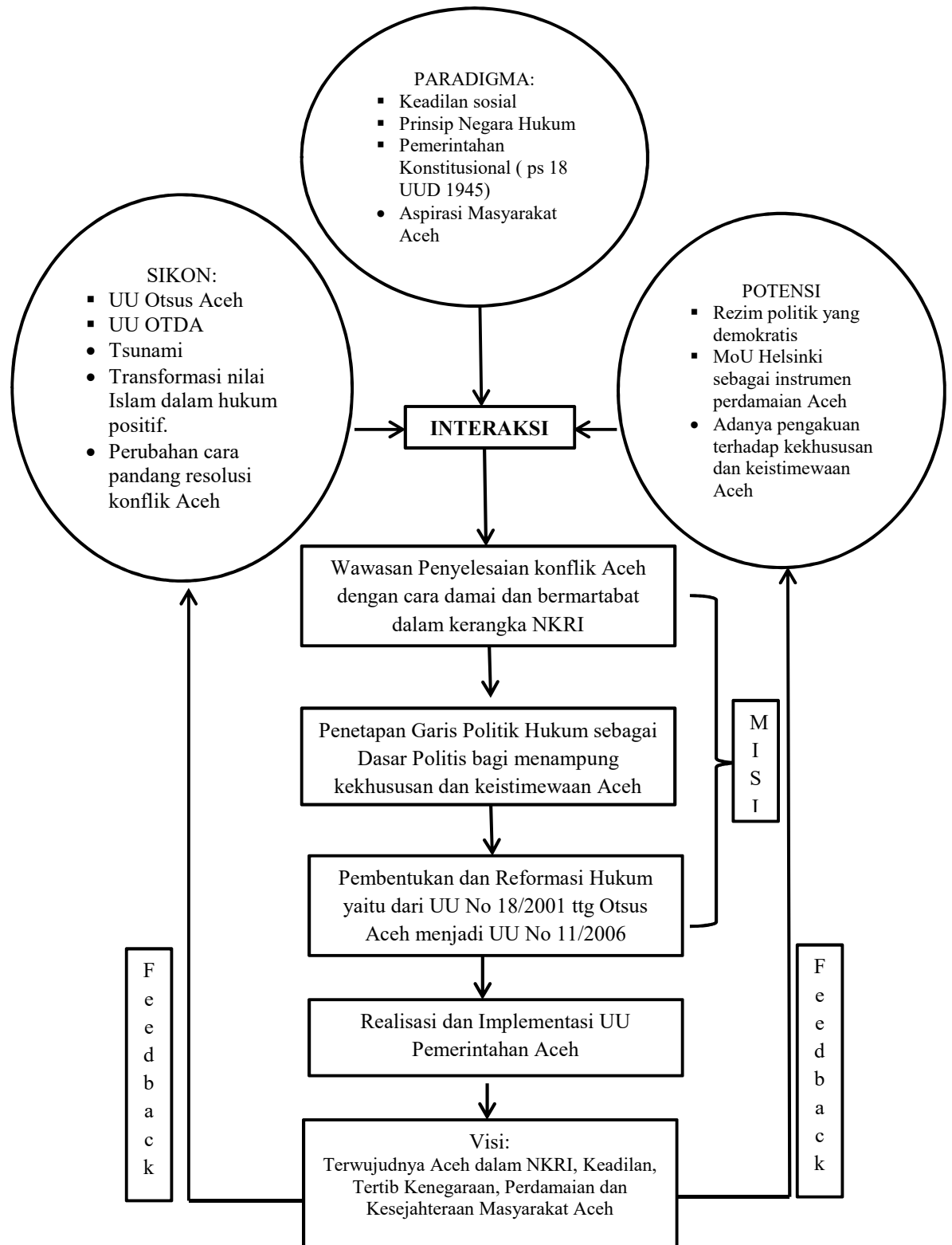
10. Penerapan Model Pembangunan Hukum dalam Pembentukan UU Nomor 11 Tahun 2006

Penjelasan dan narasi di atas dengan jelas menggambarkan bahwa sikap dan garis politik hukum pemerintah pusat berubah seiring dengan perubahan rezim politik di pusat. Kehadiran pemerintahan yang demokratis hasil pemilu 2004 di era Reformasi memperkuat garis politik hukum untuk menuntaskan masalah Aceh secara damai dan bermartabat. Paradigma keadilan sosial bagi masyarakat Aceh tidak mungkin terwujud tanpa adanya suatu kondisi keamanan yang perdamaian yang dapat melibatkan dan secara luas di terima oleh banyak kalangan. Oleh sebab itu, seiring dengan prinsip negara hukum dan pemerintahan berdasarkan konstitusi yang mengamanatkan supaya negara mengakui adanya daerah-daerah istimewa dan khusus, dan diperkuat oleh aspirasi masyarakat Aceh untuk dapat hidup damai dan bermartabat dalam NKRI, maka hal itu menjadi acuan paradigmatis bagi pembentukan UU No 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Berikutnya pemerintah melakukan kesepakatan damai dengan GAM di Helsinki dalam bentuk Nota Kesepahaman (MoU) yang ditandatangani di Helsinki, Finlandia tanggal 15 Agustus 2005 menjadi potensi bagi pembentukan hukum baru bagi Aceh. Selain itu, pengakuan terhadap kekhususan dan keistimewaan Aceh juga belum dapat semuanya terwujud melalui UU yang lama. Sehingga dengan situasi dan kondisi yang ada, yaitu fakta adanya UU No 18 Tahun 2001 tentang Otsus Aceh yang belum maksimal, UU Otonomi Daerah juga tidak mungkin sepenuhnya diberlakukan di Aceh karena adanya kekhususan dan keistimewaan Aceh, ditambah lagi dengan semakin luasnya penyerapan nilai-nilai Islam dalam hukum positif yang memungkinkan semakin luasnya kemungkinan adanya sebuah pemerintahan khusus di Aceh yang berwenang mengatur kehidupan masyarakat dan pemerintahan yang berasaskan Islam, dan perubahan cara pandang nasional terhadap resolusi konflik, maka semua komponen tersebut berinteraksi melahirkan wawasan politik hukum yang baru yaitu perlu adanya instrumen hukum yang baru untuk dibentuk dan dilaksanakan di Aceh dalam rangka mewujudkan semua rasa keadilan, tertib pemerintahan dan

kesejahteraan bagi rakyat Aceh. Untuk merealisasikan cara pandang politik hukum baru tersebut, Pemerintah dan DPR RI membentuk UU Nomor 11 Tahun 2006 sebagai resultante dari interaksi beragam faktor.

Ragaan 4.2. Modifikasi Kerangka Politik Hukum M Solly Lubis untuk Politik Hukum Pembentukan UU No 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh



11. Pergeseran Rezim Politik dan Implikasi Politik Hukum bagi Aceh

Sejauh ini penulis telah menyampaikan sejumlah aspek berkaitan dengan politik hukum lahirnya keistimewaan dan otonomi khusus bagi Aceh. Politik hukum nasional yang semakin responsif terhadap desentralisasi yang ditunjukkan oleh amandemen UUD 1945 pasal 18 yang dikembangkannya menjadi tiga pasal merupakan pasal jantung bagi penyelenggaraan otonomi dan daerah khusus di Indonesia. Hal ini selari dengan teori politik hukum yang disampaikan Mahfud MD, yaitu konfigurasi politik yang demokratis melahirkan produk hukum yang responsif, sementara konfigurasi politik yang otoriter melahirkan produk hukum yang konservatis-elitis. Temuan ini dapat digambarkan dalam tabel 2.1 berikut yang memperlihatkan corak hubungan rezim politik dengan pilihan politik hukum terhadap Aceh.

Tabel 4.4. Rezim Politik dan Produk Hukum untuk Aceh Berdasarkan Teori Politik Hukumnya Mahfud MD

Rezim Politik	Konfigurasi Politik	Produk Hukum	Karakter
Orde Lama	Otoriter	UU No 24 tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonomi Provinsi Aceh	Konservatif/elitis
Orde Baru	Otoriter	Tidak ada produk hukum khusus untuk Aceh. Memberlakukan UU No. 4/1975 untuk menyeragamkan seluruh pemerintahan daerah di seluruh Indonesia.	Konservatif/elitis.

		Memberlakukan Daerah Operasi Militer (DOM)	
Orde Reformasi			
- Era Habibie	Demokratis	UU No 44 tahun 1999 tentang Status Keistimewaan Aceh	Responsif/Populistik
- Era Gusdur	Demokratis	Pembahasan RUU tentang Otonomi Khusus Aceh	Responsif/populistik
- Era Megawati	Demokratis	UU No 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Aceh	Responsif/Populistik
- Era SBY	Demokratis	UU No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh	Responsif/Populistik

Perubahan rezim politik nasional memberikan implikasi terhadap instrumen yang digunakan untuk menyelesaikan konflik Aceh. Orde Lama walaupun berwatak otoriter, tetapi membentuk instrumen undang-undang untuk menjadi alat resolusi konflik Aceh yaitu UU No 24 tahun 1956 tentang Provinsi Aceh. Tetapi instrumen ini tidak dibangun secara terbuka dan partisipatif, sehingga bersifat elitis. Sementara pada era Orde Baru, alih-alih menyusun instrumen politik bagi penyelesaian konflik, pemerintah malah memberlakukan Daerah Operasi Militer di Aceh yang melahirkan pelanggaran HAM berat di Aceh. Sementara di era Reformasi, seiring dengan berfungsinya sistem demokrasi, respon pemerintah pusat terhadap Aceh berubah dari instrumen militer mutlak yang diberlakukan orde baru menjadi instrumen kombinasi politik, hukum dan militer. Di Era Reformasi, dari 1999-2006 Aceh pemerintah telah mengeluarkan tiga produk hukum sebagai respons terhadap konflik Aceh, yaitu UU No 44 tahun

1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh, UU No 18 Tahun 2001 tentang Otsus Aceh, dan UU No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Tabel 4.5. Produk Hukum Responsif Era Reformasi yang Memuat Pengaturan Tentang Aceh dalam UU selain UU tentang Pemerintahan Aceh

Produk Hukum	Muatan tentang Aceh
UU Nomor 44 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman	<p>Pasal 15 ayat 1:</p> <p>“Peradilan Syariah Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan agama sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan peradilan agama, dan merupakan pengadilan dalam lingkungan peradilan umum sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan peradilan umum.”</p>
UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia	<p>Pasal 39:</p> <p>“Kejaksaan berwenang menangani perkara pidana yang diatur dalam Undang-Undang No 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana”</p>

Hal ini menunjukkan bahwa dalam rangka membuat UU Otsus Aceh berfungsi termasuk dalam wilayah penegakan hukum, pemerintah memberikan respon untuk memuat hal-hal yang berkaitan dengan Aceh dalam UU lainnya. Ini menunjukkan adanya sikap responsif pemerintah pusat terhadap optimalisasi implementasi UU Otsus Aceh. Selain dalam bentuk UU, pengaturan tentang

pelaksanaan UU Otsus Aceh juga terlihat dalam produk hukum lainnya seperti keputusan presiden dan Keputusan Ketua Mahkamah Agung.

Tabel 4.6. Produk Hukum Responsif Era Reformasi untuk Aceh dalam bentuk selain UU

Produk Hukum	Muatan
Keputusan Presiden Republik Indonesia No 11 Tahun 2003 tentang Mahkamah Syar'iyah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam	Untuk tewujudnya pelaksanaan kewenangan Mahkamah Syar'iyah Provinsi Aceh
Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan dari Peradilan Umum Kepada Mahkamah Syar'iyah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor: KMA/070/SK/X/2004.	Pelimpahan sebagian Kewenangan Peradilan Umum kepada Mahkamah Syar'iyah Aceh dalam bidang mu'amalah dan jinayah.

Di sisi lain, keberadaan provinsi Aceh sebagai daerah modal kemerdekaan RI, dan dinamika hubungannya dengan pemerintah pusat telah pula mendorong munculnya respon konstruktif dari kekuatan nasionalis dan Islam di tingkat nasional. Faktor-faktor ini membuat pembentukan UU No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dapat berjalan lancar. Tidak adanya perdebatan substansial dan buntu tentang pemberlakuan syariat Islam di Aceh antara kekuatan-kekuatan politik nasional menunjukkan bahwa kubu nasionalis pun pada dasarnya mengerti bahwa Aceh tidak bisa dibendung lagi untuk memiliki sebuah payung hukum bagi kekhususan dan keistimewaannya termasuk memberlakukan hukum Islam sebagai hukum positif. Selain itu, politik hukum nasional juga semakin responsif terhadap masuknya hukum Islam ke dalam hukum nasional. Hal itu turut membantu terbentuk politik hukum bagi Aceh berkaitan dengan syariat Islam dan penyelenggaraan pemerintahan yang berdasarkan keislaman.

Selain itu, dari aspek teori politik hukum yang disampaikan Mahfud MD bahwa politik hukum merupakan sebuah *legal policy* atau garis kebijakan resmi tentang hukum yang diberlakukan resmi dalam yang akan diberlakukan baik

dengan pembuatan hukum baru maupun dengan pergantian hukum lama dalam rangka mencapai tujuan negara. Maka, dalam konteks pembentukan UU No 11 tahun 2006 dapat dikatakan merupakan sebuah legal policy dengan cara pembentukan hukum baru.

Tabel 4.7. *Legal Policy* pra dan pasca MoU Helsinki untuk Aceh dengan Pembentukan Hukum Baru

Sebelum MoU Helsinki	Sesudah MoU Helsinki
1. Pembentukan UU No 44/1999 tentang Keistimewaan Aceh 2. UU No 18/2001 tentang Otonomi Khusus	1. UU No.44/1999 tetap dipertahankan. 2. UU No 18/2001 tentang Otsus Aceh dinyatakan tidak berlaku lagi dan diganti dengan UU No. 11 Tahun 2006

Sebagai kesimpulan pada bab ini, politik hukum yang melahirkan UU No 11 tahun 2006 merupakan interaksi dari berbagai faktor. Baik faktor dalam negeri berupa perubahan sikap politik nasional terhadap Aceh, semakin akomodatifnya sikap Negara terhadap terhadap Islam sebagai sumber hukum, semangat kebangsaan untuk membantu Aceh setelah tsunami, dan juga dukungan internasional untuk perdamaian Aceh. Sikap pemerintah pusat yang responsif terhadap persoalan Aceh menunjukkan bahwa karakteristik rezim politik mempengaruhi bentuk respon terhadap persoalan-persoalan di Aceh. Pada ranah teoritik, perubahan politik hukum nasional terhadap Aceh sekaligus memperkuat teori politik hukum Mahfud MD dan kontruksi sistem pembangunan hukum yang dipakai M Solly Lubis.

B. SISTEMATISASI ASAS KEISLAMAN DAN BENTUK PENERAPANNYA DALAM PENGATURAN PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN ACEH

1. Sistematisasi Asas Keislaman dalam Norma Hukum

Sistematisasi material hukum merupakan metode untuk menempatkan teks-teks otoritatif dalam hukum supaya terhimpun secara baik dan sistematis. Sistematisasi adalah menata dan menumbuhkembangkan sistem hukum yang sudah ada supaya tidak bertabrakan. Sistematisasi juga dapat bermaksud sebagai menampilkan hukum sebagai realisasi konsep hukum dan melukiskan hukum sebagai realisasi cita hukum.²⁵³

Dalam konteks penelitian ini sistematisasi dilakukan dengan mengeluarkan asas hukum, dalam hal ini asas keislaman dalam penyelenggaraan pemerintahan Aceh dari pasal 20 UU Nomor 11 Tahun 2006. Asas keislaman karena sudah dikukuhkan sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan di Aceh, maka secara teknis dan logis menjadi latar dan jiwa dari produk-produk hukum dalam tata kelola pemerintahan Aceh. Dalam pensistematisasian asas tersebut, penelitian ini membagi pendistribusian asas keislaman dalam berbagai norma hukum dalam beberapa tingkatan secara hirarkis. Tingkatan pertama, sistematisasi asas keislaman dalam batang tubuh UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Tingkatan kedua, pendistribusian asas keislaman dalam Qanun-Qanun Aceh dan ketiga, pendistribusian asas keislaman dalam peraturan gubernur Aceh (pergub).

2. Sistematisasi Asas Keislaman dalam Batang Tubuh UU

Bahwa asas keislaman yang terdapat dalam pasal 20 UU Nomor 11 Tahun 2006 disistematisasikan dalam batang tubuh UU tersebut. Pensistematisasian tersebut secara logis berkaitan dengan urusan pemerintahan, pembangunan,

²⁵³ Uswatun Hasanah dan Eny Suatuti, *Buku Ajar Ilmu Hukum* (Surabaya: Scopindo, 2019), hlm. 36.

pembangunan, syariat Islam, aparat dan penegakan hukum, ekonomi, pendidikan, budaya dan kesenian. Rinciannya adalah sebagai berikut.

- a. Pada Kewenangan Aceh dalam Pelaksanaan Keistimewaan Aceh (pasal 16 dan 17). Dalam pasal 16 ayat 2, asas keislaman dalam penyelenggaraan pemerintahan Aceh dikongkritkan secara khusus dalam pasal tersebut, yaitu pengaturan tentang urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintahan Aceh dalam rangka pelaksanaan keistimewaan Aceh.
- b. Tugas Wakil Kepala Daerah (pasal 44 dan 45).
- c. Persyaratan Pencalonan Kepala Daerah yaitu menjalankan syariat agama (pasal 67 ayat 2).
- d. Pelaksanaan Syariat Islam:
 - a. Bentuk atau klasifikasi syariat Islam (Pasal 125).
 - b. Kewajiban mentaati syariat Islam (pasal 126).
 - c. Tanggungjawab pemerintah (pasal 127).
 - d. Mahkamah Syar'iyah (pasal 128 s.d pasal 137).
 - e. Majelis Permusyawaratan Ulama (pasal 138 s.d pasal 140).
- e. Rencana Pembangunan Aceh/Kabupaten/kota memperhatikan nilai-nilai Islam (pasal 141).
- f. Zakat sebagai Pendapat Asli Daerah (PAD) (pasal 180 ayat (1) huruf d).
- g. Penempatan polisi dari luar Aceh memperhatikan syariat Islam (pasal 207 ayat (2)).
- h. Kejaksaan di Aceh memiliki tugas dan kebijakan teknis penegakan hukum bidang syariat Islam (pasal 208 ayat 2).
- i. Penyelenggaraan pendidikan demokrasi dan keadilan dengan menjunjung tinggi HAM dan nilai Islam (pasal 216 ayat (2)).
- j. Perlindungan terhadap kebudayaan dan kesenian berlandaskan nilai Islam (pasal 221).

k. Kewajiban pelaksanaan kesehatan sepanjang tidak bertentangan dengan syariat Islam (pasal 225).

l. Pembentukan Wilayatul Hisbah (pasal 244).

Dari sistematika di atas terlihat bahwa asas keislaman disebar dalam berbagai pasal dalam batang tubuh UU Nomor 11 Tahun 2006, sesuai dengan klasifikasi di atas.

3. Sistematisasi Asas Keislaman dalam Qanun.

Qanun sebagai peraturan perundang-undangan turunan dari UU Nomor 11 Tahun 2006 juga menjadi wadah bagi pensistematisasian asas keislaman dari pasal 20 UU tersebut. Berikut adalah distribusi asas keislaman dalam qanun qanun yang berhubungan dengan syariat Islam.

- (a) Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2007 Tentang Baitu Mal.
- (b) Qanun Aceh Nomor 9 Tahun 2008 Tentang Pembinaan Kehidupan Adat dan Adat Istiadat.
- (c) Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Ulama.
- (d) Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2013 Tentang Hukum Acara Pidana.
- (e) Qanun Aceh Nomor 8 Tahun 2013 Tentang Kepariwisataaan.
- (f) Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Hukum Jinayat.
- (g) Qanun Aceh Nomor 8 Tahun 2014 Tentang Pokok-Pokok Syariat Islam.
- (h) Qanun Aceh Nomor 9 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Bank Aceh Syariah.
- (i) Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2015 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan.

- (j) Qanun Aceh Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pembinaan dan Perlindungan Aqidah.
- (k) Qanun Aceh Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Kerukunan Umat Beragama.
- (l) Qanun Aceh Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Sistem Jaminan Produk Halal.

4. Sistematisasi Asas Keislaman dalam Peraturan Gubernur

Adapun untuk tingkatan peraturan gubernur, asas keislama didistribusikan dalam sejumlah pergub-pergub berikut sebagai produk perundang-undangan turunan dari UU dan Qanun Aceh. Pergub-pergub tersebut adalah sebagai berikut:

- 5. Peraturan Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 10 Tahun 2005 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Uqubat Cambuk.
- 6. Peraturan Gubernur Aceh Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan Isbat Nikah.
- 7. Peraturan Gubernur Aceh Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Hukum Acara Jinayat.

6. Asas Keislaman dalam RPJM dan visi dan misi Gubernur

RPJM Aceh 2012-2017 menempatkan visi dan misi pertama adalah terwujudnya tata kelola Pemerintahan Aceh yang amanah melalui penyelesaian turunan dan Implementasi UUPA untuk menjaga perdamaian yang abadi, dengan sasaran sebagai berikut:

- a. Terwujudnya penyelesaian peraturan-peraturan turunan UUPA yang sangat penting seperti Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), Qanun dan peraturan perundang-undangan lainnya;
- b. Terwujudnya implementasi UUPA secara cepat dan akurat melalui implementasi berbagai turunan UUPA yang mengikat dalam upaya pencapaian keutuhan, perdamaian abadi, dan percepatan pembangunan yang berkelanjutan;

- c. Terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang bermartabat, baik, bersih, dan amanah serta bebas dari kolusi, korupsi dan nepotisme, dengan mengedepankan kualitas kerja dan profesionalisme;
- d. Terwujudnya birokrasi yang kuat melalui mengoptimalkan pelayanan publik, menjaga kelangsungan pembangunan yang berkelanjutan melalui terciptanya supremasi hukum dan penegakan hak asasi manusia. Tersedianya ruang dialog publik yang bebas dan bertanggungjawab serta peningkatan peran serta dan partisipasi masyarakat sipil dalam kehidupan politik dan kegiatan pembangunan;
- e. Terciptanya tata kelola pemerintahan yang tertib sesuai dengan peraturan perundang-undangan dengan penguatan sistem kelembagaan yang memiliki nilai-nilai demokrasi yang dititikberatkan kepada prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, non-diskriminasi, dan kemitraan.

Misi pemerintah Aceh untuk mewujudkan tata kelolanya pemerintahan yang amanah merupakan salah satu bentuk menampilkan asas keislaman dalam penyelenggaraan pemerintahan Aceh. Dalam misi kedua RPJM 2012-2017 secara lebih tegas yang menunjukkan sikap pemerintah Aceh terhadap terwujudnya nilai-nilai budaya Aceh dan nilai-nilai dinul Islam di semua sektor kehidupan, sebagai berikut:

- 2. Tujuan misi kedua adalah terwujudnya nilai-nilai budaya Aceh dan nilai-nilai Dinul Islam di semua sektor kehidupan, dengan sasaran sebagai berikut:
 - a. Membangkitkan kembali pemahaman dan penghayatan masyarakat terhadap sejarah Aceh sebagai nilai budaya dalam tatanan kehidupan;
 - b. Terciptanya nilai-nilai budaya Aceh dalam seluruh aspek kehidupan masyarakat dalam upaya pengembalian harkat dan

martabat Aceh yang telah hilang akibat berbagai persoalan konflik dan bencana yang telah terjadi;

- c. Terwujudnya masyarakat Aceh berkualitas, memiliki karakter Islami yang dicirikan dengan sehat jasmani, rohani dan sosial, beriman dan bertaqwa kepada Allah SWT, memiliki moral dan etika yang baik, rajin, tangguh, cerdas dan memiliki kompetensi dan daya saing, toleransi tinggi, berbudi luhur, peduli lingkungan, patuh pada hukum, serta mencintai perdamaian.
- d. Meningkatnya pemahaman, penghayatan, pengamalan dan ketaatan masyarakat serta aparat pemerintah terhadap pelaksanaan nilai-nilai Dinul Islam;
- e. Meningkatnya peran ulama terhadap penetapan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan untuk pengefektifan penerapan nilai-nilai Dinul Islam dan mengangkat kembali budaya-budaya Aceh yang Islami;

Untuk menjalankan misi sebagaimana yang telah disebutkan Pemerintah Aceh merumuskan sejumlah strategi pembangunan. Strategi-strategi pembangunan tersebut meliputi:

- a. *Memperbaiki tata kelola Pemerintahan Aceh yang amanah melalui Implementasi dan penyelesaian peraturan pelaksana UUPA dalam rangka mewujudkan Aceh yang bermartabat;*
- b. Memperkuat hubungan antara Pemerintahan Aceh dengan semua stakeholder dalam rangka konsolidasi perdamaian;
- c. *Menerapkan Dinul Islam dan peradaban Aceh dalam segala segi kehidupan masyarakat;*
- d. Meningkatkan kualitas sumberdaya manusia (SDM);
- e. Mewujudkan pembangunan Aceh yang proporsional, terintegrasi dan berkelanjutan;

- f. Membangun ekonomi Aceh yang kuat, adil dan maju dengan meningkatkan nilai tambah produk dan optimalisasi pemanfaatan sumberdaya alam.

Dari uraian di atas cukup jelas bahwa asas keislaman secara normatif, teknis dan strategis ditempatkan dan ditampilkan dalam berbagai produk hukum perundang-undangan di Aceh, dan dalam rencana pembangunan Aceh.

7. Penggalian Makna Keislaman dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

Pembahasan makna asas keislaman akan dilakukan dalam beberapa langkah. Langkah pertama adalah memahaminya dalam konteks dari mana akar kata itu muncul, atau pemaknaan semantik dan makna terminologis dalam berbagai bidang ilmu. Seperti yang diungkap oleh Marshal Hodgson dalam bukunya yang terkenal *the Venture of Islam* membedakan antara Islam yang ideal dan Islam yang riil dengan istilah *Islamic* atau *Islamicate*. Istilah *Islamicate* yang diterjemahkan oleh Moeslim Abdurrahman sebagai “keislaman” menggambarkan keseluruhan masyarakat dan budaya tempat kaum muslimin dan keimanannya bergumul dengan tradisi dan adat istiadat selama berabad-abad. Oleh sebab itu, penggunaan istilah *islamicate* (keislaman) merupakan sebuah isyarat bahwa tantangan besar dalam mempelajari Islam adalah bagaimana menjelaskan dan menganalisis prinsip Islam yang universal yang dinyatakan dalam konteks sosial yang berbeda-beda. Ekspresi Islam yang beragam itu menunjukkan adanya proses yang terus menerus antara Islam yang normatif dengan realitas yang dinamis yang menghasilkan peradaban.²⁵⁴

Selanjutnya, pemaknaan asas keislaman perlu melihat konteksnya dalam sistem negara hukum dan negara kesatuan yang merupakan dua sisi fundamental dalam konstitusi Indonesia, Kedua prinsip ini akan dielaborasi untuk dapat menempatkan sisi lain dari negara hukum dalam konteks Islam yang disebut oleh Tahir Azhary sebagai nomokrasi Islam. Demikian juga prinsip negara kesatuan seperti disampaikan oleh Rahman Tolleng kadangkala harus menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan sosial politik dan menerima sebagian bentuk

²⁵⁴ Moeslim Abdurrahman, *Islam Transformatif*, hlm. 152-153.

federasi untuk tetap mempertahankan kesatuannya. Namun, karena kepentingan praktis yaitu asas keislaman diletakkan dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka pembahasan akan terlebih dahulu diawali dengan prinsip-prinsip yang dianut dalam pemerintahan di Indonesia, yaitu prinsip negara hukum dan prinsip negara kesatuan.

8. Prinsip-Prinsip Utama Penyelenggaraan Pemerintahan

1. Prinsip Negara Hukum

Muhammad Tahir Azhary membagi negara hukum kepada empat bentuk. Pertama, negara hukum menurut Al-qur'an dan sunnah, yang disebutnya sebagai nomokrasi Islam yang diambil dari istilah Malcom H Kerr. Majid Khadury juga menggunakan istilah nomokrasi untuk konsep negara dari sudut Islam. Tahir Azhary lebih memilih menggunakan nomokrasi dengan menghubungkan antara nomokrasi atau negara hukum dengan hukum Islam.²⁵⁵

Nomokrasi Islam ditandai oleh beberapa prinsip umum, yaitu:

1. Prinsip kekuasaan sebagai amanah.
2. Prinsip musyawarah.
3. Prinsip keadilan.
4. Prinsip persamaan.
5. Prinsip pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia.
6. Prinsip peradilan bebas.
7. Prinsip perdamaian.
8. Prinsip kesejahteraan.
9. Prinsip ketaatan rakyat.

Dia membantah bentuk negara dalam Islam adalah teokrasi, karena konsep negara teokrasi – dengan mengutip Ryder Smith- adalah suatu negara yang diperintah oleh Tuhan atau tuha-tuhan. Istilah ini dibuat oleh Falivius Josephus (kira-kira 37-10 Masehi) yang ia gunakan untuk memperlihatkan karakteristik

²⁵⁵ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Cet. 5 (Jakarta: Prenada Media Group, 2015) hlm. 83.

dari negara-negara Israel yang ada pada permulaan era Kristen. Josephus memasukkan negara Israel dalam negara teokrasi, dan kemudian disetujui oleh J Wellhausen di mana ia kemudian memasukkan negara-negara Arab (Islam) sebagai negara teokrasi. Hal ini tidak disepakati oleh Azhary yang menganggap bahwa sebutan teokrasi untuk negara Islam sama sekali tidak tepat.²⁵⁶

Selanjutnya, negara hukum dalam konsep Eropa Kontinental yang dinamakan *rechtstaat*. Negara hukum ini diterapkan di Belanda, Jerman dan Perancis. Dua tokoh penting yang membentuk pemikiran negara hukum di Barat adalah Immanuel Kant dan Julius Stahl. Kant memahami negara hukum sebagai *nachtwaker* staat atau *nachtwachter staat* (“negara penjaga malam”) yang tugasnya adalah menjamin ketertiban dan keamanan masyarakat. Gagasan Kant ini dinamakan negara hukum liberal.²⁵⁷ Sementara Stahl berpandangan bahwa sebuah negara hukum harus memiliki empat unsur pokok, yaitu (1) pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; (2) negara didasarkan kepada teori trias politica; (3) pemerintahan dijalankan berdasarkan undang-undang; (4) ada peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus pelanggaran hukum oleh pemerintah. Konsep Stahl ini lebih dikenal sebagai negara hukum formil, karena lebih menekankan pada suatu pemerintahan yang berdasarkan undang-undang. Dalam perkembangannya, negara hukum formil berdasarkan undang-undang ini dipandang “lamban” dan karena itu diganti dengan pemerintahan yang berdasarkan hukum, sehingga negara hukum formil bergeser menjadi negara hukum materiil. Dari konsepsi *rechtstaat* melahirkan varian negara kesejahteraan (*welfare state*). Sementara itu, menurut Scheltema, sebuah *rechtstaat* memiliki unsur-unsur sebagai berikut: (1) kepastian hukum; (2) persamaan; (3) demokrasi, dan (4) pemerintahan yang melayani kepentingan umum.²⁵⁸

Sementara di belahan dunia lainnya di negara-negara anglo-saxon, berkembang pula konsep negara hukum versi lainnya yang dipelopori oleh A V Dicey (dari Inggris) dengan sebutan *rule of law*. Konsepsi ini menekankan bahwa ada tiga unsure utama dalam negara hukum versi mereka, yaitu (1) supremasi

²⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 84-87.

²⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 89.

²⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 90.

hukum; (2) persamaan di depan hukum; dan (3) konstitusi yang berdasarkan atas hak-hak perseorangan. Dalam praktiknya, perbedaan antara *rechtstaat* dan *rule of law* adalah pada negara hukum model *rechtstaat* terdapat peradilan administrasi negara yang menjadi sarana yang sangat penting, sementara pada negara hukum model *rule of law* tidak ditemukan peradilan administrasi negara karena kepercayaan kepada peradilan umum sangat tinggi.²⁵⁹

Bentuk lain dari negara hukum juga dipraktikkan dalam negara-negara sosialis dan komunis, yang menganut konsep *socialist legality*. Konsep negara dalam *socialist legality*, hukum ditempatkan di bawah sosialisme. Konsep ini tidak menjadi populer karena tidak berwatak universal karena hanya dipandang sesuai dalam doktrin sosialisme/komunisme.²⁶⁰

Negara hukum di Indonesia kerap diistilahkan sebagai negara hukum pancasila. Menurut Aminuddin Ilmar, dengan melihat pada latar belakang sejarah *rechtstaat* dan prinsip-prinsipnya dan *rule of law* sulit untuk memadukan kedua konsep tersebut.²⁶¹ Lalu, apakah yang dimaksud dengan negara hukum pancasila. Sri Soemantri, setelah mengupas aspek konstitusi lebih memilih istilah negara hukum Indonesia berdasarkan Pancasila, bukan istilah negara hukum Pancasila sebagaimana saat ini banyak digunakan. Menurutnya, ada empat unsur dalam negara hukum Indonesia berdasarkan Pancasila, sehingga dapat disebut sebagai negara hukum, yaitu:

1. Adanya pengakuan terhadap jaminan hak asasi manusia dan warga negara;
2. Adanya pembagian kekuasaan;
3. Bahwa dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, pemerintah harus selalu berdasarkan atas hukum yang berlaku, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis;
4. Adanya kekuasaan kehakiman yang dalam menjalankan kekuasaannya merdeka, artinya terlepas dari pengaruh

²⁵⁹ *Ibid.*

²⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 91-92.

²⁶¹ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan* (Jakarta: Prenada Media Group, 2016), hlm. 50.

kekuasaan pemerintah, sedang khusus untuk Mahkamah Agung harus juga merdeka dari pengaruh-pengaruh lainnya.²⁶²

Sementara itu pada simposium mengenai negara hukum yang digelar di Jakarta tahun 1966 sebagaimana dicatat oleh Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, dirumuskan negara hukum sebagai:

Sifat negara hukum itu ialah di mana alat perlengkapannya hanya dapat bertindak menurut dan terikat dengan kepada aturan-aturan yang telah ditentukan lebih dahulu oleh alat-alat perlengkapan yang dikuasakan untuk mengadakan aturan itu atau singkatnya disebut “rule of law”.²⁶³

Kemudian dilanjutkan oleh Kusnardi dan Hermaily bahwa ciri-ciri khas negara hukum adalah:

1. Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi dan budaya;
2. Peradilan yang bebas dan tidak memihak serta tidak dipengaruhi oleh sesuatu kekuasaan atau kekuatan apa pun juga;
3. Legalitas dalam arti segala bentuknya.²⁶⁴

Melihat hal itu, mereka berpandangan bahwa negara hukum Indonesia adalah negara hukum dalam arti *rule of law*, karena tidak melihat pentingnya ada peradilan administrasi negara. Terhadap Undang-Undang Dasar 1945, dalam kajian mereka ditemukan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 menganut asas negara hukum sebagaimana yang dapat dilihat dari pembukaan, batang tubuh dan penjelasannya.²⁶⁵

Dalam kajian Tahir Azhary, berdasarkan pandangan pakar hukum seperti Padmo Wahyono dan Senoadji menyimpulkan secara berbeda, bahwa meskipun dalam penjelasan UUD 1945 digunakan istilah *rechtstaat*, namun konsepsi *rechtstaat* yang dianut oleh Negara Indonesia bukan konsep negara hukum Barat (Eropa Kontinental) dan bukan pula konsep negara hukum model *rule of law* dari Anglo-Saxon melainkan konsep negara hukum Pancasila sendiri dengan ciri-ciri:

²⁶² Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung: Penerbit Alumni, 1992) hlm. 49.

²⁶³ Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, hlm. 162.

²⁶⁴ *Ibid.*

²⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 163-164.

1) adanya hubungan erat antara agama dan negara; 2) bertumpu kepada Ketuhanan Yang Maha Esa; 3) kebebasan beragama dalam arti positif; 4) ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang; serta 5) peradilan yang bebas. Adapun unsur-unsur pokok Negara Hukum RI adalah sebagai berikut: 1) Pancasila; 2) MPR; 3) sistem konsitusi; 4) persamaan; dan 5) peradilan yang bebas. Sehingga, istilah *rechtstaat* yang digunakan dalam penjelasan UUD 1945 jelas merupakan *genus begrip* yang diterjemahkan dengan istilah negara hukum. Karena itu, maka istilah Negara Hukum Pancasila adalah merupakan pengertian khusus sebagaimana dimaksudka (secara implicit) oleh penjelasan UUD 1945.²⁶⁶

Perbedaan pendapat tentang bentuk negara hukum Pancasila ini pun tidak luput dari kritikan. Aminuddin Ilmar menyebutkan:

Adanya bangunan negara hukum Indonesia sebagaimana dinyatakan konstitusi negara kita belum sepenuhnya memperjelas konsepsi negara hukum yang dianut. Sebab, kalau hal itu dilakukan tentu saja akan memperjelas pula landasan atau kerangka penyelenggaraan pemerintahan yang selama ini kita rasakan belum sepenuhnya bertumpu pada konsepsi negara hukum. Walaupun sudah ditegaskan bahwa negara kita adalah negara hukum dan dengan demikian penyelenggaraan pemerintahan juga harus berlandaskan atas hukum, namun perlu dirumuskan unsur-unsurnya seperti apa sehingga akan memperjelas tolok ukur atau parameter pada sisi penyelenggaraan pemerintahan.²⁶⁷

Dengan demikian, konsepsi negara hukum Pancasila masih merupakan sebuah konsepsi yang belum selesai, sehingga kajian terhadap masalah ini perlu terus digalakkan supaya memungkinkan munculnya konsepsi negara hukum yang bersifat kombinitif yang sesuai dengan suasana kebatinan masyarakat Indonesia. Maka, tawaran nomokrasi Islam sebagai sebuah konsepsi negara hukum perlu mendapat tempat dalam perumusan konsepsi negara hukum Pancasila ke depannya.

2. Prinsip Negara Kesatuan

Negara kesatuan, dapat pula disebut sebagai negara unitaris. Dari sisi susunannya, negara kesatuan bersifat tunggal, yaitu Negara Kesatuan adalah

²⁶⁶ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum*, hlm. 98-99.

²⁶⁷ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata*, hlm. 51.

negara yang tidak tersusun dari negara-negara, melainkan hanya terdiri dari satu negara. Dalam Negara Kesatuan, tidak ada negara dalam negara, di mana kekuasaan hanya dipegang oleh satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat. Pemerintah pusat mempunyai kekuasaan dan kewenangan tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijakan pemerintahan, dan melaksanakan pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah.²⁶⁸

Dalam kajian ilmu politik, Negara Kesatuan didefinisikan sebagai :

“Negara yang pemerintah pusat atau nasional memegang kedudukan tertinggi, memiliki kekuasaan penuh dalam memerintah. Tiada bidang kegiatan pemerintah yang diserahkan konstitusi kepada satuan-satuan pemerintah yang lebih kecil, seperti negara bagian dan provinsi. Dalam suatu negara kesatuan pemerintah nasional bisa, dan biasanya memang, melimpahkan banyak tugas kepada kota-kota, kabupaten-kabupaten, atau satuan-satuan pemerintahan lokal atau regional. Namun, otoritas ini dilimpahkan oleh undang-undang biasa yang disusun oleh dewan perwakilan rakyat nasional – tidak oleh konstitusi – dan bisa ditarik segera setelah diterima.”²⁶⁹

Dalam sistem Negara Kesatuan, sebuah negara memiliki sejumlah keuntungan, termasuk keseragaman undang-undang dan administrasi yang memungkinkan seluruh bangsa beradaptasi terhadap kondisi dan masalah-masalah baru. Namun, di lain pihak, Negara Kesatuan bisa memiliki beban berat karena pengawasan administratif terlalu terpusat atas masalah-masalah lokal. Dari sisi penerapannya, Negara Kesatuan tetap diterapkan di negara yang besar jumlah penduduknya dan secara kebudayaan bersifat heterogen, di mana masalah-masalah lokal lebih memerlukan kebijakan-kebijakan khusus.²⁷⁰

Menurut Ivo D Duchacek, ciri-ciri Negara Kesatuan adalah sebagai berikut:

1. Formal government and authority is located at the national center, and sub-national government and other local units do not exercise any political powers independently of the central authority.

²⁶⁸ Soehino, *Ilmu Negara*. Cet. 7 (Yogyakarta: Liberty, 2005), hlm. 224.

²⁶⁹ Carlton Clymer Rodee dkk. *Pengantar Ilmu Politik*. Terj. Cet. 4. (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2000) hlm. 70.

²⁷⁰ *Ibid.*

2. The local or regional units of government exercise powers and authority that are delegated to them by the centre and may also be withdrawn by it.
3. The central government may at any time re-draw or abolish the boundaries of local or regional units.
4. The actions and policies of the central government control and override the policies and actions of sub-national levels of government.²⁷¹

Dengan demikian, karakteristik utama dari Negara Kesatuan adalah pemerintah pusat adalah sumber kekuasaan. Sementara pemerintahan daerah hanya agen dari pemerintah pusat. Kewenangan pemerintah daerah terletak pada kehendak legislasi pemerintah pusat untuk tetap memberikan kewenangan atau sebaliknya. Namun, demikian, perlu ditambahkan di sini bahwa level sentralisasi pemerintahan berbeda antara satu negara kesatuan dengan negara kesatuan lainnya. Sebagai contoh Inggris yang menganut sistem Negara Kesatuan memberikan otonomi yang luas bagi pemerintahan lokal. Campur tangan pemerintah pusat sangat terbatas, melainkan pada hal-hal tertentu saja. Secara umum, bentuk Negara Kesatuan merupakan bentuk yang paling luas dianut. Sekitar 90 persen negara-negara merdeka dikategorikan sebagai Negara Kesatuan.²⁷²

Jellinek membagi susunan negara kepada negara federasi, konfederasi dan kesatuan. Negara kesatuan berbeda dengan negara federal karena dua alasan: pertama, negara-negara bagian dalam negara Federal memiliki wewenang untuk membuat Undang-Undang Dasarnya sendiri (*pouvoir constituent*) dan dapat menentukan bentuk organisasinya masing-masing dalam batas yang tidak bertentangan dengan konstitusi federal. Sementara dalam sistem Negara Kesatuan, organisasi dari bagian-bagian negara telah ditentukan oleh pembuat Undang-Undang di pusat. Organisasi-organisasi di daerah ini merupakan bagian dari pelaksanaan sistem desentralisasi, sementara kewenangan pembentukan undang-undang ada di pusat. Kedua, dalam negara federal wewenang pembentukan undang-undang bagi pemerintah pusat telah dirinci

²⁷¹ Abd Rashid Moten dan Syed Sirajul Islam. *Introduction to Political Science* (Singapore: Thomson, 2005), hlm. 116

²⁷² *Ibid.*, hlm. 117.

dengan jelas, sementara yang lainnya ada pada negara-negara bagian (*residu power* atau *reserved power*). Sebaliknya, pada Negara Kesatuan wewenang secara terperinci terdapat pada pemerintah propinsi, sementara *residu power*nya ada di pemerintah pusat.²⁷³ Artinya kekuasaan yang luas ada pada pemegang *residu power*, yaitu pemerintah pusat.

Namun, dalam perkembangannya Negara Kesatuan dan perkembangan paham unitarisme bergerak lebih luwes. Menurut Rahman Tolleng, ciri-ciri unitarisme yang telah disebutkan di atas tampaknya perlu diberi kualifikasi lebih lanjut. Dalam perkembangan kehidupan ketatanegaraan dewasa ini terlihat ada kecenderungan negara-negara unitaris mengadopsi institusi-institusi independen yang khas sistem *preisdensialisme* yang federal, seperti lembaga *judicial review* dan bank sentral yang independen. Bahkan, tidak jarang, negara kesatuan yang multietnis dan multikultural sering memberi konsesi yang bersifat federal kepada pemerintahan daerah demi mempertahankan “kesatuan”nya. Oleh sebab itu, Negara Kesatuan di tingkat praktis memiliki keberagaman praktikal dalam konteks hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah regional dan lokal. Perancis dapat dipandang sebagai model Negara Kesatuan dengan tradisi unitaris yang sangat kuat, karena memiliki tradisi mengangkat jaran pengawas (*prefect*) untuk mengawasi pejabat daerah. Pada awal 1980-an terlihat adanya desentralisasi dari *prefect* ini kepada kekuasaan lokal, tetapi tidak sampai mengubah sifat unitaris Perancis. Di sisi lain Inggris merupakan Negara Kesatuan yang menganut piranti asimetris dalam Negara Kesatuan. Hal ini terlihat dalam susunan ketatanegaraan Inggris yang memiliki tiga federasi, sementara untuk Skotlandia dan Wales berlaku susunan administrasi tersendiri. Bahkan, dalam kasus Irlandia Utara, praktik otonomi asimetris hampir memberlakukan Irlandia Utara sebagai sebuah pemerintahan tersendiri.²⁷⁴

3. Konsekuensi Prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia

²⁷³ Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara*, hlm. 169.

²⁷⁴ Rahman Tolleng, *Unitarisme*, dalam Ichlasul Amal, Rahman Tolleng dan Arbi Sanit, *Modul 02 Sistem Politik dan Pemerintahan Indonesia* (Jakarta: Komunitas Indonesia untuk Demokrasi, 2012) hlm. 40-41.

Undang-Undang Dasar 1945 pada pasal 1 ayat (1) menyatakan sebagai berikut: “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.” Dalam konteks hubungan pusat dan daerah, dipilihnya sistem negara kesatuan memiliki implikasi yang luas. Dengan penempatannya pada Bab I Pasal 1 ayat (1) berarti ketentuan mengenai hal ini dianggap sangat penting dan utama, sehingga perumusannya mendahului rumusan ketentuan-ketentuan yang lain. Ketentuan mengenai hal ini diulangi lagi dalam bab dan pasal terakhir, yaitu pada Pasal 37 ayat (5) Bab XVI tentang Perubahan Undang-Undang Dasar. Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 ini berbunyi, “ *Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.* Artinya, ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) tidak dapat diubah menurut prosedur *verfassungssanderung*, yaitu yang diatur dan ditentukan sendiri oleh UUD 1945.²⁷⁵

Oleh sebab itu, dalam kajian Naskah Akademis RUU Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah, tim perumus naskah akademis tersebut menekankan:

“Kalaupun ketentuan mengenai NKRI itu akan diubah, maka sebelum gagasan perubahan semacam itu dapat dijadikan agenda ketatanegaraan yang resmi, Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 itu harus diubah terlebih dulu, baru usul untuk adanya perubahan mengenai hal itu dapat dianggap sah. Status hukum materi Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 itu menjadi relatif lebih mutlak dan lebih sulit diubah atau bahkan dapat dikatakan tidak dapat diubah dengan cara-cara yang biasa. Artinya, ketentuan mengenai bentuk NKRI itu dikehendaki oleh “*the founding leaders*” Indonesia dan para perumus Undang-Undang Dasar sebagai ketentuan yang bersifat final dan tidak dapat ditawar-tawar. Di dalam ketentuan mengenai NKRI itu terkandung pilihan yang tidak semata-mata rasional, tetapi juga pilihan yang bersifat ideologis. Oleh karena itu, setiap gangguan ataupun ancaman terhadap prinsip NKRI itu selalu mengundang emosi kecemasan, ketakutan, ataupun kemarahan dikalangan rakyat yang memiliki patriotisme untuk membela prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD Tahun 1945. Dalam Pasal 1 ayat (1), ditentukan bahwa “*Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik*” dapat dilihat adanya beberapa pengertian. **Pertama**, Negara yang diatur

²⁷⁵ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang (RUU) Tentang Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor : PHN-80-HN-01.03 Tahun 2011, dilaksanakan selama 9 (Sembilan) bulan, terhitung mulai bulan Maret sampai dengan bulan Nopember tahun 2011. h. 79

dalam UUD ini bernama Negara Indonesia; **Kedua**, Negara Indonesia ialah negara kesatuan; **Ketiga**, Negara Indonesia berbentuk Republik. Karena itu negara Indonesia dan UUD 1945 tidak dapat dilepaskan dari eksistensi NKRI atau negara kesatuan Republik Indonesia. Apalagi, adanya kata “ialah” dalam rumusan “Negara Indonesia ‘ialah’ Negara Kesatuan” menunjukkan rumusan yang bersifat definitif. Artinya, jika bukan negara kesatuan, maka namanya bukan lagi negara Indonesia.²⁷⁶

Menurut Margarito Kamis, konsekuensi dari dipilihnya sistem negara kesatuan oleh konstitusi Indonesia adalah bahwa pemerintah daerah hanya berhak “menetapkan” Peraturan Daerah dan peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi tugas pembantuan, bukan hak “membentuk” Peraturan Daerah. Para pembentuk UUD 1945 tidak menggunakan frase “membentuk” tetapi frase “menetapkan”, sehingga rumusan pasal 18 ayat 6 UUD 1945 menjadi “Pemerintah Daerah berhak membentuk Peraturan Daerah...” Hal itu disebabkan oleh konsekuensi-konsekuensi hukum yang lahir dari bentuk Negara Indonesia sebagai negara Kesatuan.

Ada pun konsekuensi pertama, berkaitan dengan asal-usul kekuasaan. Dalam negara kesatuan, kekuasaan negara berada di tangan pemerintah pusat, bukan di daerah. Daerah hanya memperoleh sebagian kewenangan pemerintah yang didesentralisasikan, atau ditugasperbantukan oleh pusat. Luas dan besarnya kewenangan yang kewenangan yang didesentralisasikan atau didelegasikan, dalam kajian ilmu politik dan pemerintahan, sering disebut sebagai devolusi, bukan desentralisasi. Inti dari asal usul kekuasaan yang berada di tangan pusat ialah kekuasaan negara tidak didistribusikan secara vertikal, melainkan secara horizontal. Seluruh kekuasaan penting baik eksekutif, legislatif dan yudikatif, semuanya dipegang oleh pusat.²⁷⁷

Konsekuensi kedua, sebagai turunan dari konsekuensi pertama, dalam negara kesatuan tidak pernah ada hubungan antar pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sebagai “hubungan kuasa”, melainkan hubungan “hubungan kewenangan.” Karena kewenangan pemerintah daerah tidak bersumber dari

²⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 79-80.

²⁷⁷ Margarito Kamis, *Jalan Panjang Konstitusionalisme di Indonesia* (Malang: Setara Press, 2014), hlm. 186.

kekuasaan satu negara merdeka, melainkan kewenangan tersebut diperoleh karena didelegasikan,²⁷⁸ baik kewenangan itu bersifat atributif, delegasi atau mandat. Hubungan ini terbangun atas satu tujuan, yaitu untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan.²⁷⁹

Karena itu, lantaran pemerintah daerah berada dalam wilayah negara kesatuan, maka daerah yang terbentuk karena dibagi menurut Undang-Undang, tidak memiliki kualitas sebagai sebuah negara merdeka, melainkan tidak lebih hanya sebatas wilayah administratif dalam negara kesatuan. Akibatnya, pengaturan daerah tersebut tidak tunduk kepada ketentuan-ketentuan hukum internasional dan tidak dapat melakukan perjanjian batas wilayah antar daerahnya dengan negara tetangga. Oleh sebab itu, seluas apapun kualitas otonomi daerah, sebuah daerah tidak akan mengubah sifat hukum daerah tersebut dari daerah otonom menjadi negara. Dalam hal ini, maka daerah otonom tidak lain adalah suatu lingkungan hukum yang berbentuk kesatuan masyarakat hukum, untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan, yang disebut sebagai otonomi. Otonomi ini dilaksanakan dengan metode desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan oleh pusat. Yang didelegasikan bukan kekuasaan, melainkan fungsi yang melekat dalam kekuasaan pemerintah, sehingga “terminologi yang digunakan bukan pemerintah, tetapi pemerintahan.”²⁸⁰

Namun, sebagai satu lingkungan masyarakat hukum dalam lingkungan hukum negara kesatuan, daerah otonom memiliki pemerintahan sendiri untuk menjalankan otonomi urusan pemerintahan. Mengenai cakupan urusan apa saja yang diotonomikan, sangat tergantung kepada kebijakan hukum dari pembentuk

²⁷⁸ Catatan peneliti: dalam konteks Aceh, pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada pemerintah Aceh untuk menjalankan syariat Islam serta menyelenggarakan pemerintahan berasaskan Islam. Kewenangan tersebut tidak mungkin sah diberikan oleh pemerintah pusat untuk Aceh apabila pemerintah pusat tidak memiliki kewenangan untuk menjalankan syariat Islam dan menyelenggarakan pemerintahan berasaskan Islam, karena kalau pemerintah tidak berwenang secara hukum untuk menjalankan syariat Islam atau menyelenggarakan pemerintahan berasaskan Islam, maka tidak sah bagi pemerintah pusat untuk menyerahkan atau mendesentralisasikan kewenangan tersebut kepada Aceh. Ini adalah konsekuensi dari negara kesatuan, dan karena kenyataannya pemerintah pusat telah menyerahkan kewenangan tersebut kepada Aceh, maka tentu saja pemerintah pusat memiliki kewenangan juga untuk melaksanakannya sendiri. Dalam kaidah hukum Islam, apa yang sah dilakukan sendiri, maka sah untuk diwakilkan kepada orang lain.

²⁷⁹ Margarito Kamis, *Jalan Panjang*, hlm. 187.

²⁸⁰ *Ibid.*

Undang-Undang, atau lebih merupakan perkara *legal policy*, bukan perkara substansi dan persoalan hukum. Kesepakatan nasionallah yang menjadi kunci penentuan cakupan otonomi. Konsekuensinya tidak ada kekuasaan pembentukan undang-undang di daerah otonom. Lebih dari itu, desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan adalah cara tata kelola penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan yang sebenarnya sepenuhnya dipegang oleh presiden. Oleh sebab itu, luas atau besaran pembagian urusan, ditentukan oleh pertimbangan-pertimbangan manajemen, bukan oleh pertimbangan hukum.²⁸¹

Adapun konsekuensi ketiga dari sistem negara kesatuan adalah adanya tata cara tentang penilaian terhadap peraturan daerah. Karena kewenangan penetapan Peraturan Daerah tidak lahir dari kekuasaan yang mandiri, yang lazimnya terdapat dalam negara merdeka, melainkan karena adanya pendelegasian, maka pemerintah pusat melakukan review terhadap Peraturan Daerah karena hal itu merupakan bagian dari kewenangan yang melekat pada fungsi kekuasaan tersebut. Sebab itu, pembatalan terhadap Peraturan Daerah tidak dilakukan dengan proses *judicial review* melainkan *executive review*.²⁸²

Dalam kasus Indonesia, menurut Rahman Tolleng, praktik asimetri dalam Negara Kesatuan telah sejak awal diterapkan dalam susunan ketatanegaraannya dengan memberikan status istimewa kepada DI Yogyakarta, status khusus untuk Aceh dan Papua. Penerapan piranti asimetri merupakan implementasi pasal 18 UUD 1945 asli yang mengakui “hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Dengan beberapa perubahan, hasil amandemen UUD 1945 masih mempertahankan piranti asimetri tersebut dalam bab Pemerintahan Daerah.²⁸³

Namun, secara faktual, kompromi-kompromi terhadap model Negara Kesatuan yang mengadopsi rasa federal, demi – meminjam istilah Rahman Tolleng – menjaga “kesatuannya”, tetap tidak dapat dielakkan. Dalam konteks penerapan konsep Negara Kesatuan di Aceh, muncul sejumlah polemik. Polemik yang cukup kuat adalah terkait dengan eksistensi partai lokal di Aceh yang

²⁸¹ *Ibid.*, hlm. 188.

²⁸² *Ibid.*

²⁸³ Rahman Tolleng, *Modul 02*, hlm. 42.

diajukan GAM. Isu ini mengemuka ketika proses perundingan antara RI-GAM di Helsinki, Finlandia pada Agustus 2005. Tuntutan pembentukan partai politik lokal oleh GAM dianggap oleh sejumlah kalangan di DPR RI sebagai tidak sesuai dengan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKR). Namun, dalam konteks ini, seorang ahli tata negara, Muchammad Ali Sjafa'at, memberikan pandangan bahwa secara teoritis tidak ada kaitan antara bentuk kepartaian dengan bentuk negara kesatuan. Dia menyebutkan:

“Secara teoritis, tidak ada kaitan antara sistem kepartaian dengan bentuk negara. Partai lokal memang biasanya terdapat di negara federal karena terkait dengan sejarah asal-usul kedaulatan di negara bagian. Namun, seperti di Amerika Serikat, partai-partai di masing-masing negara bagian tidak sepenuhnya bersifat lokal karena pada umumnya berafiliasi dengan partai nasional. Di sisi lain banyak pula terdapat negara kesatuan yang memiliki partai lokal seperti di Inggris, khususnya untuk wilayah-wilayah dengan status khusus seperti Scottish dan Irlandia Utara.”²⁸⁴

Menurutnya, pembentukan partai politik lokal lebih merupakan persoalan politik hukum, apakah mau menjadikan partai sebagai instrumen stabilitas politik dan agregasi kepentingan, atau menjadikannya sebagai hak politik warga negara yang harus dilindungi. Kedua pilihan politik hukum dapat diterapkan tanpa melihat bentuk negaranya kesatuan atau federasi.²⁸⁵ Pembentukan partai politik lokal dalam NKRI memang menghantui pikiran kaum nasionalis di Indonesia karena dikhawatirkan partai lokal akan menjadi alat perjuangan separatisme yang mengancam NKRI, walaupun secara yuridis dan teoritis dimungkinkan karena tidak ada kontradiksi dengan bentuk negara yang dianut. Sampai saat ini, partai politik lokal yang ada di Aceh merupakan partai politik peserta Pemilu dan Pilkada, yang aktif dalam kegiatan politik formal. Sehingga, tetaplah apa yang dikatakan Sjafa'at di atas bahwa persoalan ini hanya merupakan persoalan politik hukum (*legal policy*) yaitu kesediaan pemerintah pusat untuk mengakomodir hak-hak politik masyarakat Aceh, yang sebenarnya tidak tepat dikaitkan dengan isu bentuk negara.

²⁸⁴ Muchammad Ali Sjafa'at, *Partai Lokal Untuk Aceh*, artikel t.t.

²⁸⁵ *Ibid.*

4. Prinsip Negara Bangsa yang Beragama (*Religious Nation-State*).

Prinsip negara kebangsaan yang beragama (*religious nation state*) merupakan prinsip yang lahir dari pemahaman terhadap sila pertama dasar negara yang berbunyi “Ketuhanan Yang Maha Esa”. Mahfud MD mengatakan dengan dasar sila pertama Pancasila tersebut maka Indonesia adalah *religious nation state*, bukan negara agama (yang menganut satu agama tertentu) dan bukan negara sekuler (yang hampa agama). Indonesia adalah negara kebangsaan yang religius yang menjadikan ajaran agama sebagai dasar moral dan sumber hukum materiil dalam penyelenggaraan negara dan kehidupan masyarakatnya. Oleh sebab itu, lanjut Mahfud MD, syariat Islam (sampai pada hukum fikihnya) dapat menjadi sumber hukum nasional bersama dengan sumber-sumber lainnya yang sudah lama hidup dalam sebagai kesadaran hukum masyarakat Indonesia.²⁸⁶

Mahfud MD juga menjelaskan bahwa Negara Pancasila adalah sebuah *religious nation state* dalam makna sebuah negara kebangsaan yang religius yang melindungi dan memfasilitasi berkembangnya semua agama yang dipeluk oleh rakyatnya.²⁸⁷ Istilah *religious nation state*, hampir tidak ditemukan dalam literatur tata negara dan politik. Namun, penelitian yang dilakukan oleh Robert J. Barro dan Rachel M. McCleary menunjukkan bahwa dalam kisaran tahun 2000, dari 118 negara di dunia yang diteliti dalam riset tersebut menunjukkan bahwa sepanjang tahun 1900, 1970, dan 2000, 72 negara di dunia masuk kategori tidak memiliki agama negara (*state religion*), sementara 58 negara memiliki agama resmi negara, dan sisanya sedang dalam transisi, baik transisi menuju negara beragama atau negara yang tidak menetapkan agama tertentu. Yang menarik ialah, untuk kasus Indonesia, pada era 1900-an dianggap sebagai negara yang menganut protestan sebagai agama resmi.²⁸⁸ Maksudnya, tentu ialah Indonesia di masa Hindia

²⁸⁶ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara: Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: LP3ES, 2007), hlm. 243-244.

²⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 6.

²⁸⁸ Robert J. Barro dan Rachel M. McCleary, Which Countries Have State Religions?, *The Quarterly Journal Of Economics*, November 2005.

Belanda. Artinya, ketika Indonesia dijajah Belanda, agama negara yang dianut Hindia Belanda adalah Protestan.

9. Konstitusionalitas Asas Islam dalam Praktik Ketatanegaraan Indonesia

Dalam perkembangan tata negara di Indonesia, Islam muncul dalam banyak bentuk sebagai dasar atau asas, baik itu di lapangan politik, sosial, hukum dan pemerintahan. Bagian ini akan mengemukakan bagaimana Islam muncul sebagai asas dan dasar dalam lapangan-lapangan tersebut dan memberikan kontribusi terhadap perkembangan hukum tata negara dan politik tanah air.

1. Islam Sebagai Asas Partai-Partai Politik

Asas Islam dibenarkan dianut sebagai dasar atau asas organisasi sosial kemasyarakatan dan organisasi politik, sejak era demokrasi liberal hingga era reformasi. Walaupun pernah dilarang oleh rezim orde baru karena penerapan asas tunggal, pada zaman reformasi asas Islam mendapat legalitasnya kembali sebagai asas parpol atau Ormas, karena politik asas tunggal telah dihapus setelah reformasi.

Orde Baru memandang bahwa Islam sebagai asas Ormas dan Parpol tidak sejalan dengan bentuk Negara Kesatuan dan asas negara Pancasila. Sehingga dirancnglah sebuah Undang-Undang untuk memberlakukan asas tunggal yaitu Pancasila. Pancasila sebagai asas Negara secara represif dipaksa menjadi dasar bagi Parpol dan Ormas. Hal ini dilakukan oleh reim Orde Baru berdasarkan Sidang Umum MPR 1978 mengenai Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P-4) dan UU No. 3 tahun 1985 tentang partai politik dan Golongan Karya yang menjadikan Pancasila sebagai satu-satunya asas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Orde Baru juga mengeluarkan kebijakan mengenai Pancasila sebagai asas tunggal untuk organisasi-organisasi kemasyarakatan melalui UU No. 8 tahun 1985. Hal ini tidak mengherankan, sebagaimana disampaikan William Lidle, di masa Orde Baru, politik Islam telah lama dikenal dengan stigmatisasi negatif yaitu ekstrem kanan. Ujung lain dari spektrum ideologis ini adalah ekstrim kiri yang disematkan kepada kelompok komunis. Stigma ekstrim kanan dipergunakan oleh pemerintah untuk memberikan sebuah batas antara perilaku politik yang dapat diterima dengan perilaku politik

yang berbahaya dalam kacamata pemerintah. Islam yang dianggap ekstrim kanan dikeluarkan dari arena politik.²⁸⁹

Pada masa demokrasi liberal, partai-partai Islam lahir dan tumbuh dalam konteks Negara Kesatuan. Walaupun, seperti ulasan William Liddle, sekitar tahun 1950-an sikap anti Islam pernah terkristalisasi di dalam bagian-bagian yang besar di kalangan elit politik, termasuk di militer.²⁹⁰ Seperti kajian Hamdan Zoelva, Pemilu pertama yang dilaksanakan pada tanggal 29 September 1955 diikuti oleh 118 peserta dari organisasi partai politik, organisasi kemasyarakatan maupun perorangan. Untuk memperebutkan 257 kursi DPR dan 514 kursi Konstituante. Dari seluruh peserta pemilu tersebut terdapat 5 Partai Islam, yaitu Majelis Suro Muslimin Indonesia (Masyumi), Nahdatul Ulama (NU), Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), Partai Tharekat Islam Indonesia (PTII), Persatuan Tarbiyah Islamiyah (PERTI).²⁹¹

Peran partai Islam dalam Pemilu pertama tersebut memperoleh hasil yang cukup baik walaupun masih kalah suara dibanding dengan partai-partai nasionalis sekuler. Masyumi dan PNI memenangkan pemilu DPR dengan memperoleh masing-masing 57 kursi, sedangkan di Konstituante Masyumi memperoleh 112 kursi dan PNI memperoleh 119 kursi. Urutan selanjutnya ditempati oleh NU dengan 45 kursi DPR dan 91 kursi di Kontituante, PKI 39 kursi DPR dan 80 kursi Kontitunate, PSII memperoleh 8 kursi DPR dan 16 kursi Konstituante. Total kursi yang diperoleh partai-partai Islam di DPR adalah 116 kursi dari 257 kursi DPR yang diperebutkan atau sebesar 45,13 %. Sedangkan di Konstituante memperoleh 230 kursi dari 514 kursi konstituante yang diperebutkan dalam pemilu atau sebesar 44,74 %.²⁹²

Menurut Hamdan Zoelva, partai-partai Islam membawa isu politik utama dan menonjol yang disuarakan bersama secara kompak, yaitu persoalan ideologi

²⁸⁹ R William Liddle, *Islam, Politik dan Modernisasi* (Jakarta: Sinar Harapan, 1997). hlm. 65.

²⁹⁰ *Ibid.*, hlm. 67.

²⁹¹ Hamdan Zoelva, "Partai Politik Islam dalam Peta Politik Indonesia," <https://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/10/13/partai-politik-islam-dalam-peta-politik-indonesia/> diakses tanggal 24 Mei 2017.

²⁹² *Ibid.*

dengan mendorong Islam sebagai dasar negara, berhadapan dengan kelompok lain yang menginginkan Pancasila serta social ekonomi sebagai dasar Negara. Hal itu terjadi karena memang pada saat itu sedang diperdebatkan tentang Konstitusi Indonesia di Konstituante. Namun perdebatan mengenai dasar Negara tidak membuahkan hasil karena kekuatan Islam dan Nasionalis memiliki kekuatan yang seimbang sehingga tidak mencapai jumlah 2/3 yang dibutuhkan.²⁹³

Dasar pembentukan partai-partai politik termasuk partai-partai Islam setelah kemerdekaan Indonesia adalah Maklumat Pemerintah Nomor 3 Tahun 1945 yang ditandatangani oleh Wakil Presiden Moh Hatta. Isi maklumat tersebut adalah pemerintah menyukai terbentuknya partai-partai politik seluas-aluasnya dengan restriksi partai-partai tersebut memperkuat perjuangan bangsa Indonesia untuk mempertahankan kemerdekaan dan menjamin keamanan masyarakat.²⁹⁴

Dalam maklumat tersebut tidak ada pelarangan terhadap bentuk partai politik, termasuk asas dan ideologinya, sepanjang dasar-dasarnya atau aksi-aksinya tidak melanggar asas-asas demokrasi yang sah. Sehingga, menurut Ali Sjafa'at, pembatasan dasar-dasar dan aksi-aksi yang tidak melanggar asas demokrasi dapat dilihat sebagai pembatasan yang lazim dalam berbagai konstitusi modern.²⁹⁵

Maklumat tersebut disambut dengan sukacita dan antusias oleh masyarakat Indonesia, sehingga dalam waktu singkat telah terbentuk sekitar 40 partai politik. Misalnya Majelis Suro Muslimin Indonesia (Masjumi) didirikan pada 7 November 1945. Pada 22 November 1945 didirikan Partai Persatuan Tarbiyah Islamiyah (PERTI) di Bukit Tinggi, untuk menyebut beberapa partai Islam. Bukan hanya itu saja, dalam catatan Ali Sjafa'at, secara ideologis partai-partai politik yang didirikan sangat beragam. Dalam buku *Kepartaian Indonesia* yang diterbitkan oleh Kementerian Penerangan 1951, partai-partai politik dikualifikasi dalam tiga basis ideologis, yaitu Dasar Ketuhanan, Dasar Kebangsaan, dan Dasar

²⁹³ *Ibid.*

²⁹⁴ Berita Republik Indonesia Tahun I Nomor 1. Dikutip dari Muchammad Ali Sjafa'at, *Pembubaran Partai Politik, Pengaturan dan Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik* (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 128.

²⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 129.

Marxisme dan Partai lain-lain. Partai-partai politik yang tergolong dalam kelompok Dasar Ketuhanan adalah Masjumi, Partai Sjarikat Islam Indonesia (PSII), PERTI, Partai Kristen Indonesia (Parkindo) dan Partai Katolik.²⁹⁶

Partai politik Islam menjadikan Islam sebagai basis atau asas. Partai Masjumi secara jelas dan tegas menjadikan Islam sebagai asas dan basis ideologisnya didirikan pada 7-8 November 1945 dalam Kongres Umat Islam di Yogyakarta. Partai ini mendapat sambutan luas dari umat Islam di Indonesia dan memimpin massa kongkret. Dalam catatan Syafii Maarif, massa kongkret merupakan istilah dari Mohamad Natsir. Sebagai partai Islam Masyumi menjadi wadah penyaluran aspirasi politik umat Islam sebagai cermin dari potensi mereka yang besar dan kongkret. Menurut pengamatan pada masa itu, suatu massa kongkret tanpa pimpinan partai politik yang berasaskan Islam akan mudah jatuh ke tangan mereka yang sudah sejak semula menentang implementasi syariat dalam kehidupan bernegara pascakemerdekaan Indonesia.²⁹⁷

Yang menarik adalah bahwa pembentukan Masyumi seharusnya menjadi partai tunggal umat Islam. Hal ini sebagaimana amanat Kongres Umat Islam yang mengeluarkan dua keputusan penting, yaitu, pertama, pembentukan partai politik dengan nama Masyumi; dan kedua, kecuali Masyumi, umat Islam tidak memiliki partai politik lain. Masyumi memperoleh dukungan luas baik dari kalangan modernis, tradisional, dan pemimpin non-ulama di Jawa-Madura. Pemimpin-pemimpin umat di luar Jawa pun mendukung keberadaan Masyumi sekalipun tidak dapat menghadiri Kongres Yogya. Dukungan terbesar terhadap Masyumi diberikan oleh NU dan Muhammadiyah.²⁹⁸ Hal ini menunjukkan bahwa mayoritas umat Islam sepakat terhadap cita-cita perjuangan Masyumi termasuk cita-cita untuk menjadikan Islam sebagai asas dan dasar negara.

Tujuan Masyumi tertuang dalam Anggaran Dasar Masyumi yaitu, “Tujuan partai ialah terlaksananya ajaran dan hukum Islam di dalam kehidupan orang-orang, masyarakat, dan negara Republik Indonesia menuju keridaan Ilahi.” Dalam

²⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 131.

²⁹⁷ Lihat Ahmad Syafii Maarif, *Islam dan Pancasila Sebagai Dasar Negara, Studi Tentang Perdebatan dalam Konstituante* (Jakarta: Mizan, 2017), hlm. 151.

²⁹⁸ *Ibid.*, hlm. 152.

kehidupan politik Masyumi sepakat dengan praktik demokrasi parlementer karena dianggap sejalan dengan konsep syura dalam Islam, sekalipun tidak mesti sama.²⁹⁹

Namun, panggung politik bukanlah panggung yang mudah dikendalikan oleh sebuah partai atau sebuah cita-cita politik. Ada banyak varian kepentingan dalam politik, baik di tengah umat Islam sendiri dan komponen lainnya. Hal ini terjadi dalam tubuh Masyumi yang mengalami perpecahan. Pada Juli 1947, PSII independen. Selanjutnya NU pun membentuk partai politik sendiri pada tahun 1952.³⁰⁰

Partai NU menjadi partai ketiga terbesar setelah meninggalkan Masyumi dengan perolehan suara 18, 4 persen dalam Pemilu 1955 di bawah PNI dan Masyumi. Secara ideologis NU seharusnya dalam pandangan banyak orang mirip dengan Masyumi. Tetapi, seperti ditulis Greg Fealy, “salah satu aspek yang Nahdlatul Ulama yang paling kurang dipahami adalah pemikiran politik keagamaannya.” Gambaran tentang NU lebih banyak didominasi oleh ketaatan organisasi ini pada mazhab sunni dan pengaruh budaya Jawa. Padahal untuk memahami NU, saran Fealy, orang harus terbiasa dulu dengan pemikiran Islam klasik dari Imam al-Mawardi dan Imam al-Ghazali. Pemikiran politik NU lebih banyak berasal dari mereka ketimbang dari Muhammad Abduh dan Rashid Ridha.³⁰¹

Orientasi keagamaan NU adalah memastikan syariat Islam dijalankan secara baik. Caranya adalah dengan memanfaatkan saluran politik untuk mencapai tujuan itu melalui hukum dan legislasi undang-undang. Cara yang diutamakan untuk mencapai tujuan tersebut adalah dengan jalur formal yang diatur dalam undang-undang, seperti menjadi anggota legislatif dan pemerintahan, maupun cara-cara informal seperti lobi. Tujuan lainnya dalam politik NU adalah menjamin peningkatan kondisi sosial ekonomi masyarakatnya. Bagi NU, kemajuan sosial ekonomi merupakan kondisi yang diperlukan untuk mencapai tujuan Islam.³⁰²

²⁹⁹ *Ibid.*, hlm. 154-155.

³⁰⁰ *Ibid.*, hlm. 156.

³⁰¹ Greg Fealy, *Ijtihad Politik Ulama, Sejarah NU 1952-1967*. Terj. Cet. 3 (Yogyakarta: LKiS, 2007), hlm. 59.

³⁰² *Ibid.*, hlm. 86.

Hal ini merupakan cerminan dari kaidah yang populer di kalangan NU, *nidhamu ad-dunya syarthun li nidham al-din* (ketertiban dunia syarat bagi ketertiban agama).

Sementara itu, PSII juga merupakan sebuah partai politik Islam yang memiliki asas dienu Islam. Sesuai dengan namanya, partai ini bertujuan menjalankan dengan seluas-luasnya dan sepenuh-penuhnya. Tujuan ini dijabarkan dalam bentuk Program Asas dan Program Jangka Panjang yang disebut Program Tandhim. PSII merupakan transformasi ideologis dari Syarekat Islam (SI) yang didirikan tahun 1912. Pembentukan PSII merupakan transformasi organisasi dari bentuk gerakan politik yang menghimpun massa umat Islam menjadi organisasi kepartaian.³⁰³

Terlepas dari berbagai polemik dan dinamika dalam tubuh-tubuh partai-partai Islam, secara umum Islam tetap menjadi asas resmi bagi partai-partai tersebut. Asas Islam sah dan resmi beroperasi dalam tubuh partai, tertuang dalam Anggaran Dasar partai, tercatat dalam dokumen negara, dan disampaikan secara terbuka kepada umum. Hal ini menunjukkan bahwa Islam sebagai asas dan ideologi merupakan asas yang sah dan hidup sebagai bagian tidak terpisahkan dalam perjalanan sejarah politik Indonesia. Bahkan, ketika Masyumi dibubarkan oleh rezim Demokrasi Terpimpin, hal itu lebih karena oposisi politik Masyumi terhadap rezim tersebut, bukan karena ideologi dan asas Islam yang dianutnya. Hal ini menunjukkan bahwa sebagai sebuah ideologi resmi dari partai politik, Islam tidak terlarang di era orde lama.

Rezim demokrasi terpimpin membatasi kehidupan kepartaian. Hal ini terlihat dari sikap Soekarno yang mengecam sikap partai politik yang membawa kepada perpecahan nasional. Pada 28 Oktober 1956, Soekarno menyebutkan bahwa kondisi bangsa Indonesia terpecah belah bukan hanya oleh rasa kesukuan dan kedaerahan, tetapi oleh kepartaian yang menjadi penyakit yang lebih kronis dari sentimen suku dan daerah. Pada 30 Oktober 1956 di hadapan Kongres Persatuan Guru, Soekarno mengecam Maklumat 3 November 1945 yang

³⁰³ Valina Singka Subekti, *Partai Syarikat Islam Indonesia: Kontestasi Politik hingga Konflik Kekuasaan Elit* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2014), hlm. 32.

membuka jalan bagi pembentukan partai-partai secara bebas.³⁰⁴ Hal ini menjadi gagasan politik Soekarno yang diwujudkan ketika pada 9 Juli 1959 diumumkan dekrit Presiden yang meneguhkan peran era Demokrasi Terpimpin di mana Soekarno menjadi presiden yang berkuasa penuh dan membubarkan parlemen.

Pada era demokrasi terpimpin ada dua partai politik yang dibubarkan, yaitu Masyumi dan PSI, serta satu partai yang dibekukan yaitu Partai Murba. Pembubaran Masyumi dilihat sebagai ujung dari konflik politik antara kedua partai tersebut dengan Presiden Soekarno dan partai-partai pendukungnya, terutama PKI. Masyumi, sebagaimana telah dijelaskan di atas, merupakan salah satu partai terbesar di Indonesia dengan basis dukungan pada umat Islam. Dari sisi penyebaran dukungan, Masyumi memiliki dukungan paling luas di seluruh Indonesia sehingga merupakan partai politik yang bersifat nasional.³⁰⁵

Alasan pembubaran Masyumi tertuang Keppres Nomor 200 Tahun 1960 yang menyatakan bahwa "...perlu membubarkan Partai Politik Masyumi, oleh karena organisasi (partai) itu melakukan pemberontakan, karena pimpinan-pimpinannya turut serta dalam pemberontakan...". Sebagai respon terhadap Keppres tersebut pada 13 September 1960, Pimpinan Pusat Masyumi menyatakan partainya bubar. Pernyataan pembubaran diri tersebut secara politik dan hukum lebih aman bagi Masyumi ketimbang dinyatakan sebagai partai terlarang. Dasar pertimbangannya, apabila dinyatakan sebagai partai terlarang hal itu akan menciptakan kesulitan bagi anggota-anggotanya. Langkah hukum pun tidak dapat ditempuh karena hal itu pasti juga akan dilarang dan membuat seluruh dokumen partai dapat disita.³⁰⁶

Namun demikian, langkah hukum tetap ditempuh oleh Masyumi dengan menunjuk Mohammad Roem sebagai pengacara. Tindakan presiden dianggap tidak sah dan melawan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*), dan dikategorikan sebagai penyalahgunaan kekuasaan (*detournement de pouvoir*). Sayangnya, Pengadilan Negeri (PN) Jakarta pada 11 November 1960 menyatakan tidak berwenang karena terkait kebijakan politik dalam soal konstitusi. Dalam upaya

³⁰⁴ Muchammad Ali Sjafa'at, *Pembubaran Partai*, hlm. 141.

³⁰⁵ *Ibid.*, hlm. 163.

³⁰⁶ *Ibid.*, hlm. 171.

banding pun Masyumi tidak memperoleh kepastian hukum, karena pengajuan bandingnya tidak pernah diputus pengadilan.³⁰⁷

Sementara PSI, walaupun tergolong partai kecil tetapi memiliki pengaruh kuat karena tokoh-tokohnya dikenal sebagai kelompok intelektual, cendekiawan dan teknokrat yang berperan besar dalam pemerintahan dan pembangunan. Pada Pemilu 1955, PSI hanya memperoleh 8 kursi dan menempati urutan ke-8 dalam daftar perolehan suara.³⁰⁸

Kejatuhan Soekarno yang dilanjutkan dengan pelarangan PKI sebagai ideologi dan partai politik, seharusnya membuat kehidupan politik umat Islam menjadi lebih kondusif. Konflik antara umat Islam dan kaum komunis yang kemudian berujung pada hancurnya komunis, membuat banyak pemimpin muslim berpikir kemenangan bagi umat Islam. Namun, faktanya kehidupan politik umat Islam pun masih dicurigai oleh rezim baru yang bernama Orde Baru. Penundaan pelaksanaan Pemilu yang seharusnya dilaksanakan pada 1968. Tapi pemerintah menunda Pemilu hingga 1971. Banyak pemimpin muslim kecewa dengan penundaan tersebut, apalagi ditambah dengan kekalahan partai-partai Islam pada Pemilu 1971. Golkar, sebuah organisasi politik yang didukung pemerintah dan militer malah menjadi pemenang Pemilu.³⁰⁹

Pemerintah Orde Baru juga tidak bersedia untuk merehabilitasi Masyumi, sehingga sejumlah pemimpin muslim kemudian membentuk Badan Koordinasi Amal Muslim (BKAM) untuk menampung organisasi Islam yang tidak memiliki induk partai. BKAM dipimpin oleh Jenderal Sudirman dan Jenderal Nasution, yang saat itu menjadi ketua MPRS. Saat itu sudah ada tiga partai politik Islam, yaitu NU, PSII dan PERTI. BKAM kemudian membentuk partai Islam baru dengan nama Partai Muslim Indonesia (Parmusi). Pemerintah merestui partai ini walaupun di bawah dianggap sebagai kelanjutan Masyumi. Tetapi pemerintah

³⁰⁷ *Ibid.*, hlm. 172.

³⁰⁸ *Ibid.*, hlm. 163.

³⁰⁹ Masykuri Abdillah, *Islam dan Demokrasi Respons Intelektual Muslim Indonesia terhadap Konsep Demokrasi 1966-1993* (Jakarta: Prenada Media Group, 2015), hlm. 39-40.

tidak memberi izin kepada para mantan pemimpin Masyumi untuk duduk dalam posisi ketua dalam partai baru itu.³¹⁰

Dalam Pemilu 1971, Golkar memperoleh 65 persen dari 360 kursi yang ada di parlemen. Partai-partai Islam hanya memperoleh 26 persen (94 kursi). Hal ini dianggap sebagai kegagalan total politik umat Islam dibanding Pemilu 1955 yang memperoleh 45 persen kursi. Hal ini membuat partai-partai Islam memilih sikap kritis terhadap Golkar. NU merupakan partai yang paling keras menyerang Golkar dan langsung menempatkan dirinya sebagai oposisi pemerintah. Sejumlah isu diangkat NU untuk mengkritik Golkar, diantaranya adalah Golkar bersikap sekuler dan tidak setia kepada Islam. NU juga menuduh pemerintah menyelenggarakan Pemilu secara tidak demokratis, karena menggiring masyarakat untuk memilih Golkar. Namun, seluruh kritik NU ini diabaikan oleh pemerintah.³¹¹

Pembentukan Golkar dianggap sebagai rencana besar pemerintah untuk menyingkirkan umat Islam dari arena politik secara sistematis. Kemenangan Golkar membuat langkah pemerintah Orde Baru lebih mudah mengendalikan umat Islam. Hal ini terbukti pada tahun 1973 pemerintah mendesak supaya partai-partai Islam menghapus sebutan Islam yang ada dan meleburkan diri dalam wadah baru atau difusikan dalam Partai Persatuan Pembangunan (PPP) sementara partai-partai nasionalis dan non-Islam di luar Golkar lebur dalam wadah Partai Demokrasi Indonesia (PDI).³¹²

Puncak kekecewaan umat Islam terhadap Orde Baru adalah ketika rezim ini menetapkan keharusan pencantuman Pancasila sebagai dasar dan asas bagi seluruh organisasi politik dan massa. Konsep asas tunggal Pancasila membuat umat Islam terjepit, karena dengan ditetapkannya Pancasila sebagai asas tunggal maka peluang untuk menghidupkan kembali “Islam politik” sudah tertutup secara ideologis.³¹³ Menurut Allan Samson yang dikutip Masykuri Abdillah, kebijakan

³¹⁰ *Ibid.*, hlm. 41.

³¹¹ Nor Huda, *Sejarah Sosial Intelektual Islam Indonesia* (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2015), hlm. 92.

³¹² *Ibid.*, hlm. 93-94.

³¹³ *Ibid.*, hlm. 94.

rezim Orde Baru terhadap Islam merupakan kelanjutan dari kebijakan Snouck Hurgronje, seorang antropolog dan Islamolog Belanda yang terkenal di akhir abad 19 dan awal abad 20, yang mendorong berbagai aktivitas keagamaan Islam dan membatasi berbagai aktivitas politik Islam.³¹⁴ Setelah Pemilu 1977, PPP malah dipaksa untuk menanggalkan tanda gambar partai Islam dalam bentuk ka'bah, dan memakai tanda gambar bintang yang non-religius. Pada 1984 seluruh partai politik diminta untuk menjadikan Pancasila sebagai asas tunggal, tekanan juga diberikan kepada PPP untuk membuka diri bagi keanggotaan non-muslim.³¹⁵

Namun, di sisi lain pembatasan Islam politik oleh Orde Baru melahirkan format baru gerakan Islam. Restrukturisasi politik dan depolitisasi Islam oleh Orde Baru justru melahirkan semangat Islam kultural, sehingga menggeser orientasi umat Islam dari Islam politik ke Islam kultural pada dekade 1980-an. Salah satu gejala menonjol dari Islam kultural adalah terjadinya *moslem intellectual boom* di kalangan umat Islam Indonesia.³¹⁶ Sebuah akibat rekayasa politik, yang barangkali para ideolog Orde Baru sekalipun tidak memperkirakannya. Hal ini yang kemudian setidaknya bisa dianggap melahirkan sejumlah pemikir Islam utama baik dari kalangan modernis atau tradisonalis.

Karakteristik gerakan Islam baru pada 1980-an yang berubah lebih kultural ditandai oleh beberapa hal. Pertama, kecenderungan semakin mudarnya kepemimpinan politik Islam dan bangkitnya para intelektual muslim yang berbasis di kampus. Kedua, kecenderungan semakin kuatnya penonjolan isu-isu intelektual, sosial, ekonomi dan estetika dalam Islam, ketimbang isu-isu ritual dan furu'iyah. Ketiga, menurunnya sikap sektarian di kalangan umat Islam, terutama di kalangan generasi muda. Keempat, rekonseptualisasi konsep umat Islam yang sempit dalam konteks organisasi massa atau partai politik Islam secara eksklusif, menjadi lebih luas sebagai komunitas muslim yang kedudukan dan peranannya tersebar luas di berbagai institusi sosial yang ada dan munculnya wajah Islam baru yang inklusif.³¹⁷

³¹⁴ Masykuri Abdillah, *Islam dan Demokrasi*, hlm. 42.

³¹⁵ R William Liddle, *Islam, Politik*, hlm. 69.

³¹⁶ Masykuri Abdillah, *Islam dan Demokrasi*, hlm. 42.

³¹⁷ Nor Huda, *Sejarah Sosial*, hlm. 94-95.

Namun, pada pertengahan 1980-an sikap Orde Baru terhadap Islam semakin melunak, atau dalam bahasa Liddle, “berubah secara dramatis.” Sikap pejabat pemerintah terhadap isu-isu substantif dari umat Islam mulai direspon dan dipenuhi. Sebagai contoh, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan mencabut larangan berjilbab bagi para siswi dan mahasiswi di lembaga pendidikan pemerintah. Pengajuan Rancangan Undang-Undang Peradilan Agama yang kemudian disetujui menjadi UU No. 7/1989 tentang Peradilan Agama, memasukkan secara resmi pendidikan agama dalam UU No 2/1989, pendirian dan rehabilitasi sarana keagamaan, pendidikan agama dari SD hingga universitas, pembinaan pengadilan agama, serta peningkatan pelayanan haji. Pencabutan undian olahraga nasional yang dianggap sebagai judi resmi oleh umat Islam, yaitu Sumbangan Dana Sosial Berhadiah (SDSB), pendirian Bank Islam, dan akhirnya Presiden Soeharto dan keluarganya berhaji pada 1990.³¹⁸

Setelah kejatuhan Orde Baru, kemunculan partai politik dan Ormas Islam semakin banyak. Partai politik Islam sudah dengan terbuka mencantumkan Islam sebagai asas. Partai politik berbasis Islam di era Reformasi pun secara terbuka memperjuangkan Islam sebagai tujuan partai politik dalam bentuk pemberlakuan syariat Islam di samping tetap berkomitmen pada NKRI dan empat konsensus nasional yaitu Pancasila, UUD 1945, NKRI dan Bhinneka Tunggal Ika.

2. Islam sebagai Asas Organisasi Kemasyarakatan

Selain dianut oleh partai politik, Islam juga dipakai sebagai asas atau dasar organisasi sosial kemasyarakatan secara resmi. Organisasi-organisasi kemasyarakatan ini tumbuh baik sebelum kemerdekaan maupun sesudah kemerdekaan. Cukup banyak organisasi kemasyarakatan yang memiliki basis sebagai organisasi keagamaan. Sebagai pendukung argumentasi atau dalil bahwa Islam telah menjadi asas dan dasar organisasi kemasyarakatan atau keagamaan di Indonesia, akan dikemukakan sejumlah organisasi besar seperti Sarekat Islam (SI), NU, Muhammadiyah dan Alwashliyah sebagai contoh.

³¹⁸ Lihat R William Liddle, *Islam, Politik*, hlm. 70 dan Masykuri Abdillah, *Islam dan Demokrasi*, hlm. 50-51.

Sarekat Islam (SI) didirikan pada 11 November 1911 oleh H Samanhudi (1868-1956) dengan nama Sarekat Dagang Islam (SDI). Namanya ini kemudian diubah pada 10 September 1912 menjadi Sarekat Islam (SI) di bawah kepemimpinan HOS Tjokroaminoto (1882-1934). Organisasi ini bukan hanya dibentuk untuk merespons dominasi perdagangan Cina, tetapi juga sebagai reaksi terhadap maraknya penghinaan terhadap penduduk pribumi, kristenisasi oleh para misionaris, dan eksploitasi oleh kolonial Belanda. Dalam Anggaran Dasarnya, SI bertujuan (1) memajukan usaha komersial; (2) membantu kesulitan para anggota yang tidak dapat mereka pecahkan sendiri; (3) mengembangkan kepentingan spiritual dan materil bagi orang-orang Indonesia; dan (4) memajukan Islam dengan memberantas kesalahpahaman tentang Islam serta menyebarkan pengetahuan tentang ajaran-ajarannya yang sebenarnya,³¹⁹

Muhammadiyah merupakan gerakan pembaruan yang didirikan pada 18 November 1912 oleh KH Ahmad Dahlan (1869-1923), seorang pedagang yang saleh dari Kauman, Yogyakarta. Organisasi ini memilih menjaga jarak dengan politik, dan memusatkan diri pada program pembaruan keagamaan yang ditujukan untuk pemurnian Islam Jawa, perumusan kembali doktrin Islam dipandang dari sudut pembaruan modern, pembaruan pendidikan Islam, dan pembelaan keimanan dari pengaruh dan serangan-serangan luar. Dalam amal usahanya, Muhammadiyah berusaha mensintesiskan antara Islam dan Barat. Kita-kitab seperti Tafsir al-Manar dan Risalah Tauhidnya Muhammad Abduh menjadi petunjuk bagi pendidikan reformis, maka model kelembagaan dan organisasi Barat yang mengubah reformisme menjadi kekuatan sosial baru diadopsi oleh Muhammadiyah.³²⁰

Ada tiga faktor internal yang mendoong pembentukan Muhammadiyah. Pertama, rendahnya pendidikan dan keterbelakang umat Islam Indonesia di hampir semua aspek kehidupan; kedua, kemiskinan yang serius di tengah umat Islam dalam sebuah negara kaya seperti Indonesia; dan ketiga, kondisi pendidikan Islam yang sudah ketinggalan, sebagaimana diwakili oleh sistem pendidikan

³¹⁹ Masykuri Abdullah, *Op Cit*, h. 26-27.

³²⁰ Nor Huda, *Sejarah Sosial Intektual Islam di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), h. 69-70.

pesantren. Sebagai gerakan modernis, Muhammadiyah memproklamasikan gerakan tajdid dengan slogan kembali kepada al-Qur'an dan Sunnah dan tidak mengikuti mazhab tertentu.³²¹

Nahdlatul Ulama merupakan organisasi kemasyarakatan yang didirikan pada tahun 1926 oleh sejumlah tokoh ulama tradisional dan usahawan Jawa Timur. Menurut Martin van Bruinessen, pembentukannya seringkali dijelaskan sebagai reaksi defensif terhadap berbagai aktivitas kelompok reformis, Muhammadiyah, dan kelompok modernis moderat yang aktif dalam gerakan politik, Sarekat Islam (SI). Dalam amatnya, aktivitas Muhammadiyah yang makin luas dan gerakan politik SI yang aktif, faktor internasional dan faktor lainnya, menjadi latar belakang lahirnya NU. Namun, diakui van Bruinessen, di samping persepsi NU sendiri bahwa pendirian NU adalah untuk mempertahankan tradisi keagamaan, dalam beberapa hal lebih dapat dilihat sebagai upaya menandingi dari pada menolak gagasan-gagasan dan praktik-praktik yang lebih dahulu diperkenalkan kalangan reformis.³²²

Menurut Ali Haidar, setidaknya terdapat empat motif pembentukan NU. Motif pertama adalah motif keagamaan sebagai *jihad fi sabilillah*. Motif kedua adalah tanggung jawab pengembangan pemikiran keagamaan yang ditandai dengan upaya pelestarian ajaran *ahlussunnah waljama'ah*. Motif ketiga adalah dorongan untuk mengembangkan masyarakat melalui pendidikan, sosial, dan ekonomi. Dan motif terakhir adalah motif politik yang ditandai oleh semangat nasionalisme untuk memperoleh negeri merdeka bagi umat Islam.³²³

Walaupun Jam'iyah Nadhlatul Ulama merupakan organisasi kemasyarakatan legal, tetapi aktivitasnya tidak sebatas dalam kehidupan sosial kemasyarakatan semata. Legalitas keberadaan organisasi Islam ini ditandai juga oleh keterlibatannya dalam lapangan politik. Bahkan, sebagaimana telah disinggung di atas, NU adalah salah satu partai Islam kedua terbesar setelah Masyumi. Aktivitas politik NU dipandang kontroversial oleh sebagian umat Islam

³²¹ Masykuri Abdullah, Op Cit, h. 24-25.

³²² Martin van Bruinessen, *NU: Tradisi, relasi-relasi Kuasa, Pencarian Wacana Baru*. Terj. (Yogyakarta: LKIS, 1994) h. 18.

³²³ Nor Huda, Op Cit, h. 72.

karena dukungannya terhadap Soekarno dan Demokrasi Terpimpin. Tetapi, para pemimpin NU selalu dapat menjelaskan alasan-alasan politik dan fikih terhadap setiap sikap politik yang mereka ambil. Walaupun demikian, dalam wilayah yang prinsipil terkait syariat Islam, Rais Am NU Bisri Samsuri pada tahun 1973 dengan tegas menolak RUU Perkawinan yang ditawarkan pemerintah karena dianggap bertentangan dengan syariat Islam. Bahkan, dalam satu tindakan yang dianggap spektakuler di masa orde baru, pada sidang MPR 1978, para wakil NU menentang dua agenda utama pemerintah, yaitu rencana indoktrinasi Pancasila dan pemberian pengakuan resmi bagi aliran kepercayaan. Wakil-wakil NU bukan hanya menyatakan penolakan, bahkan melakukan *walk out* dari sidang ketika dilakukan voting.³²⁴ Tindakan ini dianggap sebagai bentuk pergeseran sikap politik NU dari sikap akomodisionis yang ditunjukkan selama periode Demokrasi Terpimpin ke sikap oposisi pada awal orde baru.

Loyalitas organisasi-organisasi Islam terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat diragukan. Keterlibatan aktif dalam perjuangan kemerdekaan hingga partisipasi politik dalam setelah Indonesia merdeka menunjukkan bahwa umat Islam adalah pendukung utama NKRI. Namun, terjadi perbedaan pandangan dalam praktik kenegaraan. Martin va Bruinessen mencatat:

“Di berbagai belahan Indonesia, organisasi-organisasi Islam memainkan peranan dominan dalam perjuangan kemerdekaan. Ketika Divisi Siliwangi ditarik dari Jawa Barat ke wilayah Yogyakarta pada awal 1948, perjuangan melawan Belanda di sana dilanjutkan oleh gerilyawan Muslim yang dipimpin Kartosoewiryo. Dia menguasai wilayah ini dan memproklamirkan Negara Islam Indonesia di sana.”³²⁵

Sikap ini berbeda dengan NU. Bagi NU, selama suatu pemerintahan membolehkan (apalagi membantu) warga negaranya menjalankan kewajiban-kewajiban agamanya, maka pemerintahan tersebut dapat diterima. Walaupun, hal ini dicurigai sebagai upaya NU untuk memperoleh patronase dengan pemerintah

³²⁴ Martin van Bruinessen, *Rakyat Kecil, Islam dan Politik* (Yogyakarta: Penerbit Gading, 2013), hlm. 140-141.

³²⁵ *Ibid*, hlm. 229-230.

lewat pemberian jabatan menteri agama yang mayoritasnya dipegang oleh orang NU di zaman orde baru.³²⁶

10. Tafsir Asas Keislaman

1. Tafsir Historis dari Pembentukan UU Nomor 11 tahun 2006

Sebagaimana telah disinggung sekilas pada bab II, pembahasan pembentukan UU No 11/2006 tentang asas keislaman berlangsung dalam rapat-rapat kerja dan dengar pendapat antara DPR dan Pemerintah. Dari rangkaian pembahasan asas keislaman muncul tiga makna terhadap asas keislaman dalam UU 11/2006. Khusus berkaitan dengan pembahasan tentang asas pemerintahan Aceh dimulai pada Rapat Kerja (Raker) DPR RI dengan Pemerintah tanggal 18 April 2006. Unsur pemerintah diwakili oleh Menteri Dalam Negeri, Menteri Sekretaris Kabinet, dan Menteri Informasi dan Informatika. Dalam Raker tersebut, Muchtar Aziz dari Fraksi PPP mengusulkan sebagai berikut:

“....Jadi ada penyelenggaraan pemerintahan menurut syariat Islam, azasnya menjadi azas ibadah, azas amar ma’ruf nahi munkar, azas akhlakul karimah, azas musyawarah, azas istiqomah, azas kebenaran, keadilan, kejujuran, dan azas kepastian hukum, azas kepentingan umum dan seterusnya....Pikiran-pikiran yang kami sampaikan ini adalah pikiran yang berorientasi kepada syariat. Jadi seumpamanya berbeda dengan yang lain-lain, barangkali itu orientasinya saja yang berbeda. Memang agak sulit mempertemukan azas-azas ini dengan azas yang lain.”³²⁷

Pandangan yang disampaikan Fraksi PPP ini sebenarnya mendetilkkan lagi asas keislaman yang sudah tercantum dalam draft RUU tersebut. Sementara Fraksi Partai Golkar berpandangan bahwa asas keislaman sudah cukup mewakili asas-asas lain yang disebut Fraksi PPP. KH Ahmad Darodji dari F-PG berpandangan:

“ Menurut kami pada DIM 187 itu azas keislaman sudah cukup luas tanpa ditambah A, B, C, D, E, F, kalau dijelaskan 1, 2, 3, 4 justeru mengurangi azas Islam. Masih kurang azas maslahat, karena memang untuk kemaslahatan, masih kurang azas tasamuh yaitu toleransi. Banyak sekali justeru yang tidak dimasukkan kalau kita menyebut satu-satu, dan menurut saya sebaiknya kita menyebutkan keislaman saja.”³²⁸

³²⁶ Ibid, hlm. 232.

³²⁷ Risalah DPR RI, tanggal 18 April 2006.

³²⁸ Ibid.

Secara umum, tidak ada yang mempersoalkan adanya asas keislaman dalam RUU tersebut, termasuk PDI-Perjuangan. Hanya saja formula redaksional yang berbeda. Misalnya PDI-P ingin supaya asas penyelenggaraan pemerintahan dibagi menjadi dua asas, yaitu asas umum penyelenggaraan pemerintahan, dan asas-asas kekhususan dan keistimewaan. Dalam konteks penyelenggaraan asas kekhususan dan keistimewaan, PDI-P memaksudkan dengan penyelenggaraan pemerintahan yang “diselenggarakan dalam hubungan kerjasama yang baik penyelenggara pemerintahan dan ulama dengan tetap menjaga kerukunan hidup antara umat beragama.”³²⁹

Pandangan PDI-P tersebut seakan menafsirkan maksud asas keislaman dalam RUU tersebut. Hanya saja, tidak ada penjelasan resmi bagaimana maksud asas keislaman tersebut secara jelas. Fraksi PAN menyarankan supaya maksud asas-asas penyelenggaraan dirujuk kepada UU lain yang sudah menetapkan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan. Pimpinan rapat kerja pada waktu barangkali menyadari hal ini sehingga disampaikan:

“.....pada prinsipnya apa yang disampaikan dan diusulkan pemerintah (tentang *asas-pen*) ada yang diformulasikan ulang, ada yang disederhanakan, dan bahkan ada yang diuraikan. Tetapi asas-asas umum saya kira bisa diterima. Tapi perincian terhadap asas islam dirinci tidak kurang menjadi lima. Kemudian asas Islam itu diformulasikan dalam kalimat “di sana ada hubungan yang baik antara pemerintahan dengan ulama”. Saya kira ada juga bahasa lain dari asas keislaman ini.”

Tim pemerintah yang hadir pun sepakat untuk menggunakan asas keislaman saja tanpa merinci maksud dari asas keislaman seperti yang diusulkan fraksi PPP sebelumnya. Sehingga pembahasan tentang asas keislaman ini tidak terlalu panjang dibahas karena tidak ada fraksi yang mempersoalkan pencantuman asas tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa asas ini kendati pun tidak dirincikan dalam UU No.11/2006 setelah disahkan maksudnya telah terkandung dalam rincian yang disebut oleh para pembentuk UU tersebut. Sehingga maksud asas keislaman terbagi kepada empat makna:

³²⁹ *Ibid.*

Pertama, asas keislaman meliputi asas ibadah, amar ma'ruf nahi munkar, akhlakul karimah, musyawarah, istiqomah, kebenaran, keadilan, kejujuran, dan kepastian hukum, kepentingan umum, masalah, tasamuh dan lain-lain. Kedua, asas keislaman sengaja tidak dirincikan supaya mencakupi makna yang luas. Melihat dokumen pembahasan, rinciannya tidak dibatasi pada hal-hal yang telah disebut, tetapi menjadi sangat luas meliputi seluruh aspek keislaman. Ketiga, asas keislaman tanpa perincian. Keempat, pemerintahan yang diselenggarakan dalam hubungan kerjasama yang baik penyelenggara pemerintahan dan ulama dengan tetap menjaga kerukunan hidup antara umat beragama.

Tabel 4.8. Tafsir Historis Makna Asas Keislaman Menurut Pembahasan UU Nomor 11 Tahun 2006

Tafsir Asas Keislaman	Pengusul
Penyelenggaraan pemerintahan menurut syariat Islam, azasnya menjadi azas ibadah, azas amar ma'ruf nahi munkar, azas akhlakul karimah, azas musyawarah, azas istiqomah, azas kebenaran, keadilan, kejujuran, dan azas kepastian hukum, azas kepentingan umum dan seterusnya	Fraksi PPP
Asas keislaman dalam arti luas, tidak didetilkkan, karena kalau dirincikan akan mempersempit asas tersebut.	Fraksi PG
Asas Keislaman tanpa perincian	Draft Pemerintah
Supaya asas penyelenggaraan pemerintahan dibagi menjadi dua asas, yaitu asas umum penyelenggaraan pemerintahan, dan asas-asas kekhususan dan keistimewaan. Dalam konteks penyelenggaraan asas kekhususan dan keistimewaan, yaitu penyelenggaraan pemerintahan "diselenggarakan dalam hubungan	PDI-P

kerjasama yang baik penyelenggara pemerintahan dan ulama dengan tetap menjaga kerukunan hidup antara umat beragama.”	
--	--

Pembahasan asas keislaman cenderung menyamakan redaksi asas Islam dengan asas keislaman. Hal ini terlihat dari redaksi yang digunakan oleh para peserta rapat kerja tersebut ada yang menggunakan asas Islam, dan ada pula yang menggunakan asas keislaman. Namun, dalam draft RUU tercantum asas keislaman, bukan asas Islam.

Dengan demikian, makna asas keislaman yang kemudian disepakati ialah (1) asas keislaman dalam arti yang luas, tidak diperincikan, dan (2) adanya hubungan penyelenggaraan pemerintahan Aceh dengan ulama. Asas ini, kalau melihat usulan PDI-P dapat dikategorikan sebagai asas kekhususan dan keistimewaan bagi Aceh. Sikap PDI-P dapat dimaknai merupakan sikap yang terpancar dari basis ideologis nasionalis mereka, yaitu berjaga-jaga supaya asas ini tidak masuk menjadi asas umum penyelenggaraan pemerintahan dengan cara menjadikan asas ini sebagai asas khusus dan istimewa, sehingga asas ini tidak dapat mempengaruhi Undang-Undang Penyelenggaraan Pemerintahan lainnya.

Merujuk pada pandangan PDIP maka asas penyelenggaraan Aceh dapat dikategorikan dalam dua asas, yaitu asas umum dan asas kekhususan dan keistimewaan. Apabila ditinjau pada pasal 20 UU No 11/2006, dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

Tabel 4.9. Kedudukan Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan dan Asas Kekhususan dan Keistimewaan

Asas Umum	Asas Kekhususan dan Keistimewaan	Kedudukan
asas kepastian hukum; asas kepentingan umum; asas tertib penyelenggaraan pemerintahan;	Keislaman	

asas keterbukaan; asas proporsionalitas; asas profesionalitas; asas akuntabilitas; asas efisiensi; asas efektivitas; dan asas kesetaraan.		
---	--	--

Namun, dalam penormaan pasal 20 UU Nomor 11/2006, asas-asas tersebut dinormakan sebagai “asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan”, di mana asas ke-Islaman ditempatkan sebagai asas pertama. Penormaan asas ke-Islaman sebagai asas umum menunjukkan bahwa asas ke-Islaman berlaku untuk seluruh bentuk penyelenggaraan pemerintahan di Aceh dan kabupaten/kota di Aceh. Sehingga kendati pun asas ini asas umum penyelenggaraan pemerintahan tetapi terikat asas teritorialitas sebagai asas dalam pemberlakuan syariat Islam di Aceh. Namun, melihat historis pembahasannya, kendati disebut sebagai “asas-asas umum” tapi untuk asas keislaman dapat dimaknai sebagai “asas umum yang khusus.”

Melihat kewenangan Pemerintah Aceh dalam bidang syariat Islam pada Pasal 16 ayat (2) huruf (a), (b), dan (c) Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, disebutkan bahwa syariat Islam merupakan kewenangan Pemerintahan Aceh dalam pelaksanaan keistimewaan Aceh, meliputi: (a) penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan syari’at Islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan hidup antarumat beragama; (b) penyelenggaraan kehidupan adat yang bersendikan agama Islam; (c) penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syari’at Islam, maka dapat dipahami bahwa makna makna asas keislaman dalam penyelenggaraan syariat Islam meliputi poin a, b, dan c di atas. Sehingga makna asas keislaman dalam hal ini ialah (1) penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk penerapan syariat Islam; (2)

penyelenggaraan kehidupan adat bersendikan agama Islam; (3) penyelenggaraan pendidikan bermuatan syariat Islam.

Pada sisi lain, kalau merujuk maksud pembentuk UU bahwa makna asas keislaman sebagai “pemerintahan diselenggarakan dalam hubungan kerjasama yang baik penyelenggara pemerintahan dan ulama dengan tetap menjaga kerukunan hidup antara umat beragama,” hal itu juga dapat ditemukan dalam pasal 16 ayat (2) huruf (d) UU No 11 Tahun 2006, dan (d). peran ulama dalam penetapan kebijakan Aceh;

Selain itu, makna asas keislaman dalam penyelenggaraan pemerintahan Aceh disebut dalam pasal 16 ayat (2) poin (e) penyelenggaraan dan pengelolaan ibadah haji sesuai dengan peraturan perundangundangan. Ini juga bermakna bahwa Aceh berhak untuk menyelenggarakan sendiri pelaksanaan ibadah haji. Namun, kewenangan ini terkunci dengan frasa “sesuai peraturan perundangundangan membuat penyelenggaraan sendiri oleh pemerintahan Aceh tidak dapat dilakukan karena kewenangan pengelolaan haji merupakan urusan pemerintah pusat yang bersifat nasional.

2. Tafsir Asas Personalitas Keislaman dalam Hukum

Asas personalitas keislaman merupakan asas yang dumunculkan oleh Yahya Harahap dalam bukunya “Kedudukan, Kewenangan, dan Hukum Acara Pengadilan Agama”. Sebagaimana di sitir oleh A Mukti Arto, asas ini kemudian menjadi asas resmi ketika digunakan oleh pembentuk undang-undang dalam Penjelasan Umum UU Nomor 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, sebagai dasar pemberlakuan syariat Islam bagi penduduk Aceh yang beragama Islam dan bagi non-muslim yang menundukkan dirinya pada hukum Islam baik atas kehendak subjek hukum maupun atas kehendak hukum.³³⁰

Karena Yahya Harahap tidak memberikan penjelasan panjang lebar tentang asas ini, maka A Mukti Arto mencoba mengembangkan asas ini secara agak mendalam. Menurutnya, asas berarti dasar atau hukum dasar. Personalitas berarti “keseluruhan pribadi seseorang”. Keislaman berarti ‘segala sesuatu yang berkaitan dengan agama Islam’. Sehingga asas personalitas keislaman berarti

³³⁰ A Mukti Arto, *Peradilan Agama dalam Sistem....*, hlm. 57.

‘hukum dasar mengenai keseluruhan pribadi seseorang yang bertalian dengan agama Islam’. Termasuk dalam pengertian personalitas keislaman adalah badan hukum dalam Islam yang ada dalam sistem hukum di Indonesia. Menurut Mukti Arto, asas ini masih sangat relevan dipertahankan dan dikembangkan karena berkaitan langsung antara orang Islam dan hukum syariat Islam.³³¹

Menurutnya, asas personalitas keislaman memiliki beberapa pengertian. Pertama, terhadap setiap muslim dan badan hukum Islam berlaku dan tunduk kepada hukum syariah Islam; kedua, terhadap non-muslim dan badan hukum non-Islam tidak berlaku dan tidak tunduk pada hukum syariah Islam, kecuali jika terjadi penundukan diri pada hukum syariah Islam, baik atas kehendak subjek hukum atau atas kehendak hukum; ketiga, penundukan diri atas kehendak subjek hukum dapat terjadi dalam hukum muamalah, ekonomi syariah, dan jinayah; keempat, penundukan diri atas kehendak subjek hukum hanya dapat terjadi dalam hukum jinayah dan waris; kelima, dalam bidang ibadah dan perkawinan tidak dikenal adanya penundukan diri pada hukum syariah Islam. Sementara dari sudut *maqashid al-syariah* dan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa, asas ini dimaksudkan untuk melindungi agama (*hifd al-din*) tiap-tiap penduduk agar mengamalkan agamanya secara baik.³³² Sementara secara politik ketatanegaraan (*al-ahkam al-shulthaniyah*, menurut penulis asas ini merupakan upaya untuk menjalankan fungsi pemerintahan dalam bidang pemeliharaan agama (*himaya al-din*).

Selanjutnya Mukti Arto mengelaborasi lebih jauh asas personalitas keislaman ini dengan menegaskan bahwa asas ini merupakan pembaruan atau pengembangan dari teori penataan terhadap hukum Islam, teori penerimaan otoritas hukum Islam, dan teori *receptio in complexu*. Teori *receptio in complexu* merupakan teori Lodewijk Christian Van der Berg yang mengajarkan bahwa hukum mengikuti agama. Dengan demikian, bagi setiap orang berlaku hukum agamanya masing-masing. Teori *receptio in complexu* ini menjadi dasar munculnya asas personalitas keislaman yang khusus bertalian dengan orang Islam. Asas ini membawa konsekuensi bahwa apabila terjadi pelanggaran dan/atau

³³¹ *Ibid.*

³³² *Ibid*, hlm. 57-58.

sengketa harus diselesaikan menurut hukum Islam, dan jika memerlukan media atau peradilan harus melalui media atau peradilan Islam sesuai prinsip syariah.³³³

Sebenarnya asas ini telah secara implisit dianut oleh peraturan perundang-undangan yang mengatur hukum Islam dan peradilan agama meskipun masih dalam lingkup terbatas. Berdasarkan asas ini maka berlakunya hukum Islam bagi bagi setiap muslim dan badan hukum Islam, secara teoritis, merupakan *ius constituendum*, yakni hukum yang seharusnya berlaku bagi mereka. Sementara berlakunya hukum Islam bagi mereka secara kongkrit sebagai *ius constitutum* manakala sudah ditransformasi menjadi hukum positif atau sudah menjadi putusan pengadilan. Asas ini menjadi dasar bagi pemberlakuan hukum syariah Islam bagi setiap muslim dan badan hukum Islam, serta bagi yang menundukkan dirinya kepada hukum tersebut.³³⁴

Dalam analisis A Mukti Arto, keberlakuan asas ini dalam hukum dalam UU No 11 Tahun 2006 memberikan beberapa konsekuensi, yaitu:

1. Penundukan diri atas kehendak subjek hukum dapat terjadi dalam semua bidang hukum seperti waris, muamalah, ekonomi syariah dan jinayah.
2. Penundukan diri atas kehendak UU hanya dapat terjadi dalam hukum jinayah.³³⁵
3. Dalam hal non-muslim yang berada di Aceh melakukan tindak pidana yang diatur dalam KUHP atau UU Pidana lainnya dan juga diatur dalam Qanun Aceh yang dikategorikan sebagai tindak pidana jinayah, maka yang bersangkutan boleh memilih untuk diadili berdasark KUHP atau UU Pidana lainnya, atau diadili berdasarkan Qanun Jinayah.
4. Dalam hal non-muslim berada di Aceh melakukan tindak pidana jinayah yang tidak diatur dalam KUHP atau UU Pidana lainnya, maka UU menetapkan bahwa yang bersangkutan harus diadili menurut Qanun Jinayah.

³³³ *Ibid*, hlm. 58-59.

³³⁴ *Ibid*.

³³⁵ Hal ini agak berbeda dengan penjelasan A Mukti Arto sebelumnya yang menyebutkan bahwa penundukan diri atas kehendak hukum hanya dapat terjadi pada bidang jinayah dan waris.

5. Dalam aqad perkawinan Islam tidak dikenal adanya penundukan diri pada hukum syariah Islam.³³⁶

Pada ujung analisisnya, Mukti Arto menyimpulkan bahwa asas personalitas keislaman merupakan landasan filosofis, ideologis, dan teoritis bagi; pertama, pembentuk peraturan perundang-undangan dan para pemegang kekuasaan untuk memberlakukan hukum syariah Islam bagi orang Islam melalui peraturan perundang-undangan; kedua, para hakim pada Peradilan Agama untuk memberlakukan hukum syariah Islam dalam menyelesaikan perkara melalui putusan-putusannya.³³⁷

Dengan demikian, maka asas keislaman bukanlah asas yang asing dalam sistem ketatanegaraan dan hukum Indonesia. Keberadaan asas Islam dan keislaman telah termaktub dalam praktik politik, kemasyarakatan dan hukum di Indonesia sejak era kesultanan, era Hindia Belanda, hingga era kemerdekaan. Oleh sebab itu, asas ini dengan berbagai macam variannya telah menjadi akar bagi pemberlakuan prinsip dan hukum Islam di Indonesia. Ditambah lagi dengan eksplisitnya penyebutan asas keislaman dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam UU No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh maka menjadikan pula adanya pemerintahan yang berasaskan keislaman, yaitu sebuah penyelenggaraan urusan pemerintahan yang berkaitan dengan agama Islam di Aceh. Bukan tidak mungkin, di masa depan dalam UU Pemerintahan Daerah juga dapat ditetapkan sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah lainnya di Indonesia.

3. Tafsir Asas Keislaman dalam Perspektif Islam

Dr Abdul Karim Zaidan dalam kitabnya *Ushul al-Dakwah* menyebutkan setidaknya 7 definisi tentang Islam. Takrif pertama disandarkan kepada hadist Jibril yaitu Islam adalah bersaksi tiada Tuhan (yang berhak disembah) selain Allah, bersaksi bahwa Muhammad adalah rasulullah, mendirikan shalat, menunaikan zakat, berpuasa pada bulan Ramadhan dan berhaji ke Baitullah bagi yang mampu. Kedua, Islam diartikan sebagai ketertundukan, penyerahan diri dan

³³⁶ A Mukti Arto, *Peradilan Agama dalam Sistem....*, hlm. 60.

³³⁷ *Ibid.*

pengikatan diri kepada Allah swt. Ketiga, Islam diartikan sebagai nama khusus bagi agama yang dibawa Nabi Muhammad saw. dengan ketertundukan yang sempurna tanpa syarat yang melahirkan ketertundukan total bagi Allah swt. Keempat, Islam merupakan sistem universal (*al-nidham al-'am*) dan peraturan yang meliputi seluruh aspek dan manhaj kehidupan manusia yang dibawa Nabi Muhammad saw. dari Tuhannya dan diperintahkan untuk disampaikan kepada seluruh manusia, yang mana perintah itu menimbulkan adanya ganjaran pahala bagi yang mengikutinya dan ganjaran sanksi bagi yang mengingkarinya. Kelima, Islam merupakan sekumpulan aturan dari Allah swt yang meliputi hukum akidah, akhlak, ibadah, muamalat, dan berbagai informasi dalam al-Qur'an dan sunnah Nabi yang diperintahkan untuk disampaikan kepada manusia. Keenam, Islam merupakan jawaban filosofis bagi manusia yang mempertanyakan asal usul manusia, mengapa mereka hidup dan ke mana akan kembali yang secara tuntas tersimpan dalam al-Qur'an. Ketujuh, Islam merupakan ruh hakikat insan dan cahaya petunjuk bagi kehidupan, obat ampuh bagi kehidupan manusia yang sakit, jalan lurus bagi yang menempuhnya.³³⁸

Keragaman takrif ini menurut Abdul Karim Zaidan disediakan supaya para pendakwah dapat memilih takrif yang sesuai dengan sasaran dakwah, baik dari sisi pemahaman kegamaannya, keilmuannya, kondisi psikologisnya, dan dari sisi filosofisnya tentang ontologi hidup manusia itu sendiri. Dalam konteks pembentukan aturan (*al-qanuniyah*) maka pendefinisian Islam menepati takrif keempat yaitu Islam sebagai sebuah sistem pengaturan yang universal.³³⁹

11. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Penyelenggaraan pemerintahan merupakan proses penyelenggaraan fungsi eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif. Definisi ini telah disinggung pada bab I disampaikan oleh Jimly Asshiddiqie. Sementara dalam konteks Islam penyelenggaraan pemerintahan diarahkan untuk melindungi agama (Islam) dan mengatur kehidupan duniawi sebagaimana telah diuraikan

³³⁸ Abdul Karim Zaidan, *Ushul al-Dakwah* (Beirut: Risalah Publisher, 2011), hlm. 13-16.

³³⁹ *Ibid.*, hlm. 17-18.

sebelumnya. Oleh sebab itu, penyelenggaraan pemerintahan dalam konteks Islam secara modern harus dimaknai sebagai penyelenggaraan fungsi eksekutif dan legislatif dalam rangka melindungi agama dan mengatur tata kelola kehidupan duniawi.

Dalam khazanah ilmu politik, pemerintah diartikan sebagai suatu organisasi yang berwenang untuk merumuskan dan melaksanakan keputusan-keputusan yang mengikat bagi seluruh penduduk di dalam wilayahnya. Keputusan-keputusan tersebut dapat berbentuk undang-undang dan peraturan lainnya. Pemerintah bertindak atas nama negara dan menyelenggarakan kekuasaan dari negara untuk mencapai tujuan negara sambil menertibkan hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat.³⁴⁰

Penyelenggaraan pemerintahan di Aceh sangat identik dengan penyelenggaraan pemerintahan Islam modern yang didalamnya terdapat suatu organisasi yang berwenang untuk merumuskan dan melaksanakan keputusan-keputusan yang mengikat penduduk yang menetap dalam wilayah Aceh. Organisasi yang berwenang tersebut adalah gubernur dengan segala perangkatnya, dan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh dengan segala kewenangannya.

Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam Bab VI UUD 1945 tentang Pemerintah Daerah, disebutkan sejumlah organ jabatan yang dapat disebut sebagai organ daerah atau lembaga daerah yang merupakan lembaga daerah yang ada di daerah. Lembaga daerah tersebut terdiri dari:

1. Pemerintah Daerah Provinsi
2. Gubernur
3. DPRD Provinsi
4. Pemerintah Daerah Kabupaten
5. Bupati
6. DPRD Kabupaten
7. Pemerintah Daerah Kota
8. Walikota, dan

³⁴⁰ Miriam Budiarjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Cet. VII. (Jakarta: Gramedia, 1982) hlm. 44.

9. DPRD Kota.³⁴¹

Di samping itu, pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus, sehingga eksistensinya sangat kuat secara konstitusional. Oleh sebab itu, keberadaan unit atau satuan pemerintahan yang bersifat khusus atau istimewa harus pula dipahami sebagai bagian dari pengertian lembaga daerah dalam arti luas. Sehingga dengan menempatkan lembaga daerah yang bersifat khusus atau istimewa maka lembaga daerah sebagai lembaga negara berjumlah sepuluh organ atau lembaga.³⁴²

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan secara bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD. Untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan, kedua organ daerah ini merupakan organ utama di pemerintahan daerah. Di Aceh organ-organ utama pemerintahan Aceh terdiri dari gubernur dan DPR Aceh, ditambah dengan lembaga-lembaga keistimewaan seperti Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) dan Lembaga Wali Nanggroe (LWN).

1. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan

Pemerintahan daerah didefinisikan oleh UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai “penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” Penyelenggaraan urusan ini dilakukan atas sejumlah asas yang disebut sebagai asas-asas umum penyelenggaraan yang baik (AUPB).

Asas-asas umum penyelenggaraan yang baik merupakan norma hukum positif yang dicantumkan dalam UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Asas-asas ini juga tersebar dalam berbagai undang-undang lain, antara lain termasuk UU Pemerintahan Daerah, UU Aparatur Sipil Negara, dan UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh.

³⁴¹ Jimly Assidqie, *Penguatan Sistem...* hlm. 103.

³⁴² Ibid, hlm. 104.

Dalam UU AP 2014, serta Penjelasannya. pasal 10 ayat (1) memuat 8 asas AUPB, yaitu asas kepastian hukum, asas kemanfaatan, asas ketidakberpihakan, asas kecermatan, asas tidak menyalahgunakan kewenangan, asas keterbukaan, asas kepentingan umum, dan asas pelayanan yang baik. Asas-asas ini dan asas-asas lain ditemukan dalam banyak undang-undang. Ketika seluruh asas-asas ini dihimpun dari seluruh peraturan-peraturan perundangan, maka terhimpun 13 asas penting yang dianut oleh undang-undang, yaitu: 1. Asas Kepastian Hukum; 2. Asas Kepentingan Umum; 3. Asas Keterbukaan; 4. Asas Kemanfaatan; 5. Asas Ketidakberpihakan / tidak diskriminatif; 6. Asas Kecermatan; 7. Asas Tidak menyalahgunakan kewenangan; 8. Asas Pelayanan yang baik; 9. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara; 10. Asas Akuntabilitas; 11. Asas Proporsionalitas; 12. Asas Profesionalitas; dan 13. Asas Keadilan.³⁴³

Asas-asas penyelenggaraan pemerintahan merupakan prinsip hukum yang mengikat dan digunakan oleh penyelenggara pemerintahan dalam melakukan tindakan administratif, serta dipakai oleh hakim sebagai alat uji untuk menilai keabsahan dari tindakan administratif tersebut.³⁴⁴

Ditinjau dari sisi pengertian, asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Asas Kepastian Hukum

Asas kepastian hukum menekankan kepada landasan peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan pemerintahan, sering kali juga disebut sebagai asas legalitas. Asas kepastian hukum mengandaikan bahwa “semua kebijakan dan keputusan/tindakan harus didasarkan pada landasan hukum yang jelas dan kuat dan tidak melanggar hukum”.³⁴⁵

2. Asas Kepentingan Umum

³⁴³ Cekli Setya Pratiwi, dkk, *Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik (AUPB) Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: JSSP, 2016), hlm. 46.

³⁴⁴ *Ibid*, hlm. 38.

³⁴⁵ *Ibid*, hlm. 56.

Secara prinsipil, asas penyelenggaraan kepentingan umum itu menghendaki agar dalam setiap keputusan yang merupakan perwujudan dari penyelenggaraan tugas pokok pejabat/instansi, selalu mengutamakan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi dan golongan.³⁴⁶

3. Asas Keterbukaan

Asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk mendapatkan informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang Penyelenggaraan Negara/Penyelenggaraan Pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.³⁴⁷

4. Asas Kemanfaatan

Berdasarkan UU Administrasi Pemerintahan 2014 asas kemanfaatan mencakup kepentingan individu dengan individu yang lain, warga masyarakat dengan masyarakat asing, kelompok masyarakat yang satu dengan kelompok masyarakat yang lain, pemerintah dengan warga masyarakat, generasi sekarang dengan generasi mendatang, manusia dan ekosistemnya, dan kepentingan pria dan wanita. Inti dari asas kemanfaatan yang ditangkap dari UU Administrasi Pemerintahan 2014 adalah unsur kemanfaatan yang harus diperhatikan secara seimbang dan adil antara berbagai kepentingan sebagaimana tersebut.³⁴⁸

5. Asas Ketidakberpihakan/Tidak diskriminatif

yakni asas dimana semua warga negara dipandang sama di hadapan hukum.

6. Asas Kecermatan

Yaitu setiap badan atau pejabat pemerintah diharap memiliki sifat cermat dalam mengeluarkan keputusan.

7. Asas Tidak menyalahgunakan kewenangan

8. Asas Pelayanan yang baik

³⁴⁶ *Ibid*, hlm. 57.

³⁴⁷ *Ibid*, hlm. 61.

³⁴⁸ *Ibid*, hlm. 62.

9. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara;
10. Asas Akuntabilitas
11. Asas Proporsionalitas
12. Asas Profesionalitas
13. Asas Keadilan.

Kedudukan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan ini sangat penting bukan hanya karena menjadi batu uji keabsahan sebuah peraturan dan kebijakan pemerintah, tetapi juga menjadi dasar bagi pembentukan peraturan kebijakan. Sebab, peraturan kebijakan atau *beleidsregels* yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya didasarkan pada peraturan perundang-undangan, akan tetapi juga berdasar pada kebiasaan administrasi pemerintahan, konvensi ketatanegaraan, dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.³⁴⁹

Setelah menguraikan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik yang sudah dijelaskan maksud dan maknanya, untuk melihat lebih jauh pemaknaan asas keislaman dalam penyelenggaraan pemerintahan di Aceh akan diuraikan dari aspek teoritik pemaknaan dan penerapan asas penyelenggaraan pemerintahan, aspek historis penyelenggaraan pemerintahan di era kesultanan Aceh, dan aspek sosiologis keislaman di Aceh, untuk selanjutnya akan diuraikan pemaknaan asas keislaman menurut para penyelenggara pemerintahan Aceh.

12. Penerapan Asas Keislaman Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Aceh

1. Sistem Pemerintahan Aceh

Dalam pasal 21 ayat (1) UU Nomor 11/2006 disebutkan bahwa “Penyelenggaraan Pemerintahan Aceh terdiri atas Pemerintah Aceh dan DPRA.” Dalam penjelasan ayat (1) tersebut dijelaskan bahwa “Pemerintahan Aceh terdiri atas Pemerintah Aceh yang menjalankan tugas eksekutif dan DPRA yang menjalankan tugas legislatif.”³⁵⁰ Dengan susunan yang demikian, maka pemerintahan Aceh merupakan pemerintahan yang terdiri dari badan eksekutif

³⁴⁹ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan* (Jakarta: Prenada, 2016), *hlm.* 193.

³⁵⁰ Pasal 21 ayat (1) UU No 11/2006.

yang dipimpin oleh seorang gubernur dan badan legislatif hasil pemilihan umum yang bersifat nasional. Pemerintahan dengan dua badan ini menunjukkan adanya distribusi kewenangan antara eksekutif dan legislatif daerah.

Perubahan sistem pemerintahan daerah ini, termasuk di Aceh, dari sebelum reformasi ke era reformasi menunjukkan adanya perubahan mendasar (radical change) pada lima pikiran dasar ketatanegaraan di Indonesia yang ditandai dengan keluarnya UU Nomor 22 Tahun 1999. Pertama, sebagai upaya untuk mewujudkan otonomi daerah dengan memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menjadi daerah otonom yang mandiri. Kedua, penyelenggaraan otonomi yang luas atas prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Ketiga, meningkatkan peran dan fungsi DPRD sebagai badan legislatif daerah dan badan pengawas sebagai sarana pengembangan demokrasi serta mendudukan kesejajaran dan kemitraan antar kepala daerah dan DPRD dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Keempat, untuk mengantisipasi perkembangan keadaan, baik dalam negeri maupun tantangan persaingan global yang mau tidak mau pengaruhnya akan melanda daerah. Kelima, untuk mendudukan kembali posisi desa sebagai kesatuan masyarakat hukum terendah yang memiliki hak asal-usul dan otonomi asli yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI.³⁵¹

Selanjutnya untuk menjalankan roda pemerintahan pasal 21 ayat (3) “Susunan organisasi dan tata kerja pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota diatur lebih lanjut dalam qanun.” Dari perintah pasal 21 ayat (3) tersebut lahirlah qanun-qanun yang mengatur tentang organisasi dan tata kerja pemerintahan Aceh. Perangkat kerja pemerintahan Aceh dibentuk melalui Qanun Aceh Nomor 13 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Aceh.

Dalam Qanun Aceh Nomor 13 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Aceh disebutkan bahwa “Pemerintah Aceh adalah unsur penyelenggara Pemerintahan Aceh yang terdiri dari Gubernur dan Perangkat Aceh.” Susunan Perangkat Aceh sebagaimana dimaksud pada pasal 3 ayat (1) di

³⁵¹ Agussalim Andi Gadjong, Analisis Filosofis Pemerintahan Daerah dalam Pergantian (Perubahan) Kaidah Hukum Dasar Negara, *Jurnal Hukum dan Pembangunan* Tahun ke-41 No. 1 Januari-Maret, 2011, hlm. 164.

kelompokkan berdasarkan pada Urusan Pemerintahan atau Fungsi Penunjang Urusan Pemerintahan dan Kekhususan Aceh, meliputi:

- a. Penunjang Urusan Pemerintahan;
- b. Urusan Pemerintahan; dan
- c. Urusan Pemerintahan Wajib lainnya yang bersifat keistimewaan dan kekhususan.³⁵²

2. Kewenangan Pemerintahan Aceh.

Dari sisi kewenangan, sebagaimana telah berulang kali disentuh dalam pembahasan disertasi ini, pasal 7 UU Nomor 11 Tahun 2006 menyatakan:

- a. Pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah.
- b. Kewenangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter, fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama.

Walaupun kewenangan tersebut terlihat cukup besar, tidak dapat dipungkiri, Pemerintah pusat juga menyiapkan semacam katup pengaman untuk membatasi kewenangan Aceh lewat frasa “urusan pemerintahan yang bersifat nasional”. Berkenaan dengan frasa itu, Penjelasan Pasal 7 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 menyatakan: Urusan pemerintahan yang bersifat nasional yang dimaksudkan dalam ketentuan ini termasuk kebijakan di bidang perencanaan nasional, kebijakan di bidang pengendalian pembangunan nasional, perimbangan keuangan, administrasi negara, lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standardisasi nasional.

³⁵² Qanun Aceh Nomor 13 Tahun 2016.

Selain kewenangan tersebut, Aceh juga punya kewenangan dalam bidang Syariat Islam. Kewenangan ini merupakan urusan wajib lainnya yang menjadi kewenangan Pemerintah Aceh merupakan pelaksanaan keistimewaan Aceh yang meliputi:

- a. penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan syari'at Islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan hidup antarumat beragama;
- b. penyelenggaraan kehidupan adat yang bersendikan agama Islam;
- c. penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syari'at Islam;
- d. peran ulama dalam penetapan kebijakan Aceh; dan
- e. penyelenggaraan dan pengelolaan ibadah haji sesuai dengan peraturan perundangundangan.³⁵³

Dengan kewenangan tersebut, maka pemerintah Aceh melakukan berbagai kegiatan untuk terselenggaranya sebuah situasi kehidupan beragama dalam bentuk syariat Islam dalam segala aspek kehidupan. Atas dasar itu dibentuk berbagai satuan kerja pemerintah seperti Dinas Syariat Islam (DSI), Dinas Pendidikan Dayah, lembaga keulamaan dalam bentuk Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU), lembaga penasehat pendidikan dalam bentuk Majelis Pendidikan Aceh (MPA) dan lembaga adat dalam bentuk Majelis Adat Aceh (MAA).

13. Tinjauan Penerapan Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Dalam Pemerintahan Aceh

Hoogerwert menganggap asas sebagai aturan tingkah laku secara umum, untuk membedakannya dengan norma yang dianggap sebagai aturan tingkah laku secara umum. Dalam membedakan asas dan norma dilakukan proses penyaringan melalui tahapan-tahapan berikut. Pertama, asas adalah pemikiran yang umum dan

³⁵³ Pasal 16 ayat (2) UU Nomor 11 Tahun 2006.

abstrak atau ide, atau konsep, tidak mempunyai sanksi; sedangkan norma adalah aturan kongkrit, penjabaran ide, dan mempunyai sanksi. Kedua, pemahaman terhadap asas dapat digali dari norma hukum yang kongkrit yang mengatur perilaku kongkrit tertentu, dapat diangkat atau diabstraksikan dari norma yang lebih umum, yang lingkup pemberlakuannya lebih umum atau lebih luas dari norma kongkrit itu. Ketiga, norma yang lebih umum diabstraksikan lagi sehingga dicapai satu norma yang lebih umum lagi yang keberlakuannya lebih luas. Keempat, norma paling umum yang tidak dapat diabstraksikan lagi itulah yang menjadi asas.³⁵⁴

Sementara Wiarda menganggap bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan tendensi-tendensi etik yang menjadi dasar hukum tata usaha negara, baik yang tertulis atau tidak tertulis, termasuk praktik pemerintahan. Menurut pandangan ini, maka asas penyelenggaraan pemerintahan dimaknai merupakan sebuah kecenderungan etis yang menimbulkan dua penafsiran yang berbeda. Penafsiran pertama, memahami asas umum penyelenggaraan pemerintahan sebagai kecenderungan etis dalam arti sama dengan kecenderungan moral. Hal ini karena etik ditinjau dari sudut etimologis di mana etik berasal dari *ethos* (Yunani) yang berarti adat kebiasaan yang serupa dengan kata moral dari kata *mores* (Latin) berarti cara hidup atau adat istiadat, kebiasaan baik. Etika dianggap memiliki hubungan dekat dengan moralitas manusia dan berkaitan dengan ide tentang hal-hal baik (benar) dan hal-hal buruk (salah) dalam perilaku manusia.³⁵⁵

Penafsiran kedua, dibedakan secara tegas antara etika dan moral. Hal ini karena dilihat dari aspek hubungan antara etika, moral dan moralitas. Etika yang berfokus pada hukum dan prinsip-prinsip abstrak yang mengatur perilaku manusia disebut moralitas. Etika sebagai moralitas yang berfokus pada hukum pedomannya ditujukan untuk membentuk sikap lahir pejabat yang disertai beban hak dan kewajiban yang bersifat memaksa dengan sanksi bagi pelanggarannya. Sementara etika sebagai moral pemerintahan lebih ditujukan untuk membentuk

³⁵⁴ Safri Nugraha dkk, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: GLGS, 2007), h. 53.

³⁵⁵ *Ibid*, hlm. 54.

karakter batin pejabat pemerintahan untuk memiliki budi pekerti, memiliki rasa malu, rasa bersalah, dengan sanksi yang bersifat internal dengan mengandalkan iktikad baik.³⁵⁶

Dalam dua pemaknaan ini, asas penyelenggaraan pemerintahan bukan semata menjadi landasan bagi kehidupan batin para pejabat yang tidak dapat dipindahkan kepada pejabat lain, tetapi juga merupakan sebuah norma yuridis yang apabila dilanggar akan memiliki sanksi karena sudah diwujudkan dalam kaedah hukum positif. Sehingga asas ini kendati lebih cenderung merupakan penjabaran dari sebuah perjanjian, tetapi juga meliputi aspek eksternal kehidupan mereka.³⁵⁷

Menurut Bruggink berdasarkan pemahamannya terhadap pemikiran Scholten, posisi asas bisa berada dalam sistem hukum atau berada di belakang sistem hukum. Asas dianggap berada dalam sistem hukum bilamana nilai suatu asas itu diwujudkan dalam kaidah hukum dari sistem hukum positif. Sementara bilamana tidak demikian halnya maka asas itu berada di belakangnya.³⁵⁸ Berdasarkan analisa Bruggink ini dapat dilihat nantinya di mana posisi asas keislaman dalam penyelenggaraan pemerintahan Aceh, asas keislaman berada dalam hukum positif yaitu diwujudkan dalam kaidah hukum pasal 20 UU No 11 Tahun 2006.

Menurut Islam, dalam konteks etika pemerintahan, al-Syairazi menyebutkan bahwa sebuah pemerintahan harus memiliki empat sifat utama yang disebut sebagai *adab*. Adab didefinisikan sebagai gambaran akal (*shurat al-'aqli*), sehingga orang yang tidak punya adab dianggap tidak punya akal, yang tidak punya akal dianggap tidak kemampuan siyasah, yang tidak memiliki kemampuan *siyasah* tidak akan memiliki *mamlakah* (kekuasaan). Al-Syairazi juga mengutip ungkapan para filosof, bahwa *adab* merupakan pelindung para pemimpin yang

³⁵⁶ *Ibid*, hlm. 54.

³⁵⁷ *Ibid*, hlm. 56.

³⁵⁸ Bruggink, *Refleksi tentang Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), hlm. 122.

mencegah mereka untuk berlaku zalim, memandunya kepada ilmu, mencegahnya dari menyakiti, dan baik budi terhadap rakyatnya.³⁵⁹

Selain itu, Al-Syairazi juga membahas sifat-sifat mulia (*al-aushaf al-karimah*) yang perlu dimiliki oleh seorang pemimpin dalam memimpin rakyatnya, yaitu adil, berakal cerdas, berani, dermawan, murah hati, menunaikan janji, benar, santun, pemaaf, bersyukur, penuh perhitungan, penyayang, memelihara dirinya dari perbuatan tercela ('ifāf), dan berwibawa. Seluruh sifat ini (*al-aushaf al-karimah*) dalam penyelenggaraan pemerintahan harus menjadi karakter (*khalqan mathbu'an*), dilaksanakan terus menerus (*yatalabbasu biha*), tidak boleh lepas kapan dan dimanapun (*laa yahmalu minhaa washfan waahidan*), karena hal itu merupakan kunci kekuatan sebuah negara dan pemerintahan.³⁶⁰

Sementara Imam al-Ghazali menyebutkan etika kepemimpinan mengingatkan dalam kitabnya *al-Tabru al-Masbūk fī naṣīhat al-Mulūk* mengingatkan bahwa kekuasaan (*al-wilayah*) adalah salah satu nikmat Allah swt. yang apabila diurus dengan benar akan membawa kepada kebahagiaan dunia akhirat, dan sebaliknya apabila diselewengkan akan menimbulkan bahaya dan celaka. Beliau mengutarakan sebuah hadis, "Satu hari sultan yang adil lebih dicintai oleh Allah daripada ibadah tujuh puluh tahun." Namun, di sisi lain beliau juga mengutarakan bahwa kekuasaan juga memiliki bahaya yang dahsyat dengan menyitir hadis yang diriwayatkan dari Ibn Abbas ra, "Wahai para pemuka Qurays, uruslah rakyat dan pengikut kalian dengan tiga perkara: apabila mereka mencari kasih sayang, sayangilah mereka; apabila kalian memberlakukan hukum bagi mereka berlakukan hukum yang adil; lakukan apa yang kalian ucapkan. Barangsiapa yang tidak melakukan hal ini maka laknat Allah dan malaikatNya atas mereka, tidak diterima amalan yang wajib maupun yang sunat."³⁶¹

³⁵⁹ Syaikh 'Abd al-Rahman ibn 'Abdillah Ibnu Nashr al-Syairazi. *Al-Nahj al-Masluḥ fī Siyasat al-Mulūk*. (Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyah, tt) hlm. 80.

³⁶⁰ Syaikh 'Abd al-Rahman ibn 'Abdillah Ibnu Nashr al-Syairazi. *Al-Nahj al-Masluḥ fī Siyasat al-Mulūk*...hlm. 91-92.

³⁶¹ Abu Hamid al-Ghazali, *al-Tabru al-Masbūk fī naṣīhat al-Mulūk* (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyah, 1988), h. 14-15.

Dalam literatur Islam, sangat banyak ditemukan berbagai kitab para ulama klasik yang mengulas persoalan akhlak dan adab dalam pengelolaan kekuasaan. Hampir seragam ditemukan bahwa para ulama sangat memberi perhatian kepada para pemimpin Islam dan para pembantu mereka untuk mengelola kekuasaan dengan benar. Umumnya kitab-kitab klasik tersebut lebih berbentuk nasehat atau taushiyah kepada para pemimpin di samping persoalan legalitas tindakan penguasa dalam pengelolaan kekuasaan mereka.

Di Nusantara, para ulama seperti Syeikh Nuruddin Ar-Raniry di Aceh menulis kitab *Bustan al-Shalatin* (Taman para Raja). Kitab ini menjadi referensi penting bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam kesultanan Aceh. Selain bab-bab tentang ketauhidan dan sejarah, kitab ini mayoritasnya berisi nasehat kepada para raja yang ditampilkan dalam judul-judul bab yang secara eksplisit (dhahir) mengajarkan para sultan dalam bertingkah laku memimpin rakyat. Misalnya bab ketiga yang berisi segala raja-raja yang adil dan wazir yang berakal. Bab keempat tentang raja-raja pertapa dan auliyanya yang salihin. Bab kelima berisi pembahasan tentang raja-raja yang zalim dan segala wazir yang aniaya.³⁶² Dengan demikian, salah satu pegangan utama penyelenggaraan pemerintahan Aceh di masa kesultanan adalah kitab ini yang berlandaskan kepada prinsip-prinsip tauhid dan kemuliaan akhlak dalam Islam.

a. Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan Islam Di Aceh Era Kesultanan

Syariat Islam telah dijalankan sejak periode kesultanan Aceh Darussalam. Hal ini dapat dilihat dari berbagai catatan sejarah dan bukti-bukti kajian ilmiah, tinjauan sosiologis dan adat budaya Aceh yang masih terus berpegang pada syariat Islam. Pemberlakuan syariat Islam di Aceh menjadikan Islam sebagai sebuah pemerintahan Islam atau dalam bahasa Amirul Hadi, Aceh merupakan sebuah *Islamic State* (negara Islam).

Ditinjau dari bukti-bukti yang ada bahwa Islam telah menjadi dasar bagi sistem pemerintahan di Aceh. Hal ini dapat dilihat dari sistem pemerintahan,

³⁶² Teuku Iskandar, *Nuruddin AR-Raniry, Bustanussalatin* Bab II Fasal 13 (Kuala Lumpur: Percetakan Sholai, 1996), hlm. 17.

hukum, dan budaya yang menjadi fitur utama dalam kesultanan Aceh. Adapun fitur-fitur pemerintahan Islam di era kesultanan Aceh adalah sebagai berikut:

1. Lembaga-Lembaga Politik

Dalam kajian M Yahya Harun, sistem politik kerajaan Aceh baru terorganisir dengan baik pada era Sultan Iskandar Muda (1514-1607 M). sebelumnya sistem politik belum dapat dikatakan sebagai sebuah sistem yang tertata baik. Sebelum era Iskandar Muda, kerajaan Aceh masih pada tahapan memperbaiki sektor pertahanan dan pembenahan militer dalam upaya mempertahankan eksistensinya dari berbagai ancaman baik dari dalam maupun dari luar.³⁶³

Pada era Sultan Iskandar Muda bertahta ia di samping melakukan politik ekspansi untuk memperluas wilayah kekuasaannya, juga merapikan tata pemerintahan dengan melakukan konsolidasi dan pemantapan wilayah yang sudah dikuasainya. Ada dua strategi yang ditempuh untuk memastikan stabilitas pemerintahannya, yaitu sistem politik internal berkaitan persoalan dalam negeri dan eksternal berkaitan dengan negara-negara asing.³⁶⁴

Dalam pembenahan sistem dalam negeri, pada masa Sultan Iskandar Muda telah tersusun struktur pemerintahan yang rapi yang secara koordinatif menghubungkan pusat dengan daerah-daerah. Wilayah inti kerajaan Aceh terbagi kepada wilayah pusat dan wilayah sagi. Tiap sagi terbagi atas beberapa mukim. Mukim merupakan sebuah pemerintahan federatif yang berisi sejumlah kampung yang dibentuk untuk memenuhi unsur pelaksanaan shalat jum'at dalam mazhab syafii yang mensyaratkan adanya paling kurang adanya 40 pria dewasa dan berpikiran sehat. Untuk itu maka dibentuk mukim sehingga shalat jum'at bisa dilaksanakan.³⁶⁵ Sementara Van Langen berpendapat bahwa mukim merupakan sebuah federasi militer yaitu sebuah kawasan yang dibentuk berdasarkan pada

³⁶³ M Yahya Harun, *Kerajaan Islam Nusantara Abad XVI dan XVII* (Yogyakarta: Kurnia Alam Sejahtera, 1995), hlm. 17.

³⁶⁴ *Ibid*, hlm. 17.

³⁶⁵ H M Zainuddin, *Tarich Aceh dan Nusantara* (Medan: Pustaka Iskandar Muda, 1961), hlm. 314.

jumlah penduduk laki-laki yang mampu bertempur melawan musuh, yaitu minimal 1000 orang.³⁶⁶

Melihat penjelasan sejarah pemerintahan mukim di atas dapat dipahami bahwa struktur pemerintahan Aceh era kesultanan pembentukannya dilakukan karena adanya pertimbangan syariat Islam yaitu pelaksanaan shalat jum'at dan juga kebutuhan pertahanan yaitu satu kesatuan pertahanan rakyat melawan musuh. Sehingga sampai saat ini pemerintahan mukim masih terus eksis, walaupun tidak lagi sekuat pemerintahan gampong.

Selain itu, Aceh juga memiliki pemerintahan gampong yang dibangun atas dasar dua pilar yaitu agama dan adat yang mencerminkan pemahaman orang Aceh terhadap keseimbangan kehidupan dunia dan akhirat. Di tingkat gampong kekuasaan pemerintahan ada di tangan geuchiek sebagai kepala desa dan imam gampong sebagai pemangku tugas-tugas keagamaan. Gampong memiliki meunasah atau surau yang kononnya berasal dari kata madrasah. Gampong memiliki hirarki kekuasaan hingga kepada sultan. Hal ini menggambarkan adanya hirarki kepatuhan dalam pelaksanaan pemerintahan di masa kesultanan. Pada masa kesultanan, gampong sebagai wilayah pemerintahan terendah dilaksanakan oleh tiga tungku kepemimpinan, yaitu *geuchiek*, *imuem* dan *ureung tuha*.

2. Lembaga-Lembaga Hukum

Dalam konteks sejarah Nusantara, pada masa kerajaan-kerajaan Islam dahulu hukum positif di kerajaan-kerajaan itu ialah hukum syariat. Literatur yang dipakai dalam memutuskan hukuman di pengadilan adalah literatur fikih dengan Mazhab Syafi'i.³⁶⁷ Keberadaan hukum Islam bukan hanya didukung oleh tersedianya kitab-kitab hukum, tetapi juga tersedia berbagai institusi yang diperlukan untuk penetapan dan penegakan hukum.

³⁶⁶ K.F.H Van Langen, *Susunan Pemerintahan Aceh Semasa Kesultanan*, alih bahasa Aboe Bakar (Banda Aceh: Pusat Dokumentasi dan Informasi Aceh, 1986), hlm. 91-92.

³⁶⁷ Nur Rohim Yunus, "Penerapan Syari'at Islam terhadap Peraturan Daerah dalam Sistem Hukum Nasional Indonesia," *Hunafa Jurnal Studia Islamika*, Vol. 12, No. 2, Desember 2015: 253-279, hlm. 260.

Menurut Jajat Burhanuddin, kerajaan Aceh Darussalam merupakan satu-satunya kerajaan Islam di nusantara yang melembagakan institusi hukum Islam dalam bentuk Syaikhul Islam dan Qadhi. Kuat dugaan, pembentukan syaikhul Islam merupakan upaya Aceh untuk meniru lembaga serupa di Turki Utsmani. Jabatan syaikhul Islam berada langsung di bawah kekuasaan raja dan memiliki akses langsung kepada kehidupan politik kerajaan.³⁶⁸ Sehingga, dapat dikatakan lembaga ini memiliki fungsi politik dan hukum sekaligus.

Hal ini dapat di baca dalam tulisan Lancaster yang dikutip Jajat bahwa “meskipun bentuknya keagamaan, jabatan syaikhul Islam memiliki pengaruh besar dalam pembuatan kebijakan-kebijakan raja dalam masalah sosial politik.” Bahkan, syaikhul Islam Hamzah Fansuri yang disebut oleh Lancaster sebagai “uskup agung” (*the chief bishop*), pernah diangkat oleh raja untuk memimpin perundingan terkait perjanjian damai dan persahabatan antara Aceh dan Inggris. Hal yang sama juga terjadi pada saat Syaikh Nuruddin ar-Raniry menjadi syaikhul Islam di mana ia dilaporkan pernah mendapat tugas untuk menengahi protes keras Belanda atas regulasi perniagaan kerajaan yang dinilai menguntungkan para pedagang Gujarat. “Dengan otoritasnya, Uskup Moor (Moorish Bishop), demikian Belanda menyebut ar-Raniry, berhasil meyakinkan raja Safiyatuddin (1641-1675) untuk menarik regulasi tersebut.”³⁶⁹

Peran penting lainnya yang dipegang para ulama adalah adanya lembaga kadi. Kadi merupakan institusi hukum yang dibentuk sebagai sistem peradilan. Lembaga kadi memiliki otoritas untuk merumuskan hukum dan mengeluarkan fatwa. Kadi di Aceh mulai berdiri pada masa keemasan kerajaan Aceh di bawah Sultan Iskandar Muda (1607-1636). Pembentukan lembaga kadi dipandang sebagai proyek Islamisasi kerajaan dengan tugas utama menyangkut masalah keagamaan. Kadi dibagi dalam dua tingkat, yaitu kadi malikul adil di tingkat kerajaan, dan di tingkat regional (*nanggroe*) bertindak atas nama kadi malikul adil.³⁷⁰

³⁶⁸ Jajat Burhanuddin, *Ulama dan Kekuasaan: Pergumulan Elite Politik Muslim Dalam Sejarah Indonesia* (Jakarta: Mizan, 2012), hlm. 40.

³⁶⁹ *Ibid.*

³⁷⁰ *Ibid.* hlm. 38.

Dengan keberadaan lembaga kadi penerapan hukum Islam menjadi lebih luas dan sistematis. Hukum pidana Islam (jinayat) diberlakukan, konsumsi alkohol, hubungan luar nikah, pencurian, dan uang haram dinyatakan terlarang. Keberadaan kadi dan hukum Islam ini diperkuat secara konstitusional karena tercantum dalam konstitusi kerajaan Aceh yang dikenal sebagai Qanun Meukuta Alam dan adat meukuta alam.³⁷¹

Pembentukan lembaga kadhi dan syaikhul Islam menunjukkan bahwa kerajaan Aceh memberikan peran kepada para ulama tidak terbatas hanya pada urusan keagamaan semata, tetapi juga pada urusan politik dan pemerintahan. Hal ini, menurut Jajat Burhanudin, dibandingkan dengan kerajaan lain di nusantara, Aceh menghadirkan fenomena khusus yang tentang hubungan ulama dan raja di kesultanan Islam³⁷².

Dalam praktik pemerintahan kesultanan Aceh, penerapan hukum Islam merupakan hukum utama bukan hukum alternatif seperti halnya di kerajaan Islam nusantara lainnya. Hal ini dapat diidentifikasi dari kasus-kasus hukum yang diputuskan terkait masalah personal yang diselesaikan secara hukum Islam. Kerajaan mengharamkan praktik ekonomi ribawi, praktik hukum keluarga Islam, pidana pencurian dengan potong tangan. Bahkan, dalam kasus pidana tentang keyakinan keagamaan, kesultanan Aceh pernah menghukum mati beberapa orang Portugis yang menolak masuk Islam dan melarang para pedagang China yang masih suka makan babi tinggal di Aceh.³⁷³

b. Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Bidang Syariat Islam

Pemerintahan Aceh memiliki enam urusan wajib lainnya yang harus di laksanakan yang menjadi kewenangan Pemerintah Aceh yang merupakan pelaksanaan keistimewaan Aceh yang meliputi:

- a. penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan syari'at Islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan hidup antarumat beragama;

³⁷¹ *Ibid*, hlm. 39.

³⁷² *Ibid*, hlm. 138.

³⁷³ *Ibid*. hlm. 152.

- b. penyelenggaraan kehidupan adat yang bersendikan agama Islam;
- c. penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syari'at Islam;
- d. peran ulama dalam penetapan kebijakan Aceh; dan
- e. penyelenggaraan dan pengelolaan ibadah haji sesuai dengan peraturan perundangundangan.³⁷⁴

Oleh sebab itu, pembahasan tentang urusan wajib ini secara umum dapat diklasifikasikan kepada sebagai penyelenggaraan pemerintahan di bidang syariat Islam, penyelenggaraan pemerintahan bidang kehidupan adat yang bersendikan agama Islam, penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang pendidikan dengan muatan lokal sesuai syariat Islam, penyelenggaraan urusan pemerintahan untuk memastikan peran ulama dalam penetapan kebijakan Aceh, dan penyelenggaraan pemerintahan dalam bidang haji.

Untuk itu, struktur pemerintah Aceh memiliki Dinas Syariat Islam untuk menjalankan urusan wajib dibidang syariat Islam. Sementara urusan wajib dalam bidang kehidupan adat dilaksanakan di bawah Biro Keistimewaan dan Kesahtraan Rakyat yang membawahi tiga bagian, yaitu:

1. Bagian Agama dan Peran Ulama, terdiri dari:
 - a. Subbag Urusan Haji dan Pembinaan Keagamaan;
 - b. Subbag Kerjasama Ulama dan Umara;
 - c. Subbag Pembinaan Kelembagaan dan Pengkajian Kerukunan Umat Beragama.
2. Bagian Pendidikan dan Kebudayaan, membawahi:
 - a. Subbag Administrasi Sarana dan Prasarana Kelembagaan;
 - b. Subbag Pembinaan Pendidikan, Pemuda dan Olahraga;
 - c. Subbag Pembinaan Kebudayaan dan Adat Istiadat.
3. Bagian Kesejahteraan dan Pembinaan Sosial, membawahi:
 - a. Subbag Tata Usaha, Program dan Perencanaan;

³⁷⁴ Pasal 16 ayat (2) UU Nomor 11 Tahun 2006.

- b. Subbag Pembinaan Kesejahteraan Sosial; dan
- c. Subbag Pembinaan Kesehatan, Perempuan dan Perlindungan Anak.

Di samping itu, pemerintahan Aceh juga memiliki lembaga-lembaga daerah sebagai bagian dari penyelenggaraan keistimewaan Aceh, yaitu:

- a. Majelis Permusyawarata Ulama (MPU)
- b. Majelis Adat Aceh (MAA)
- c. Majelis Pendidikan Daerah (MPD)
- d. Baitul Mal
- e. Lembaga Wali Nanggroe.

1. Pengertian, Prinsip Dan Tujuan Penerapan Syariat Islam Di Aceh

(a) Pengertian

Syariat Islam memiliki banyak dimensi untuk ditinjau. Bagi Aceh, rumusan tentang syariat Islam disusun oleh Dinas Syariat Islam Provinsi Aceh. Menurut buku Syariat Islam di Nanggroe Aceh Darussalam yang diterbitkan Dinas Syariat Islam Aceh diuraikan enam pengertian syariat Islam yang disampaikan, yaitu sebagai berikut:

- (b) Syariat berarti jalan, hal ini merujuk kepada firman Allah swt. dalam QS al-Jaatsiyah: 18.
- (c) Syariat berarti agama (al-din) yang ditetapkan Allah swt. yang terdiri dari berbagai hukum dan ketentuan yang beragam.
- (d) syariat adalah segala yang diturunkan Allah kepada Nabi Muhammad berupa wahyu, baik yang terdapat dalam Al- Qur'an maupun sunnah nabi (*al-Nushush al-Muqaddasah*).
- (e) Syariat adalah peraturan yang ditetapkan Allah, dimana ditetapkan dasar-dasarnya saja, agar manusia dapat menjaga hubungan manusia dengan Tuhan-Nya, saudaranya sesama muslim, sesama manusia dan dengan kehidupan sekitarnya dan hubungan dengan kehidupan ini.

- (f) Segala peraturan yang ditetapkan Allah untuk hambanya- Nya melalui Al-Qur'an dan Sunnah baik yang menyangkut hukum-hukum 'aqidah, yang secara khusus menjadi objek kajian ilmu kalam atau ilmu tauhid, atau hukum-hukum yang bersifat praktis (*al-Ahkam al-'Amaliyyah*), yang secara khusus menjadi objek kajian ilmu fiqh.
- (g) Syariat adalah "apa yang ditetapkan Allah untuk hamba- Nya, baik dalam bidang aqidah atau keyakinan, bidang amaliyah dan bidang akhlaq". Demikian menurut penjelasan Muhammad Ismail Sya'bah. Pengertian ini memberikan pengertian syariat secara luas, mencakupi tiga aspek; keyakinan atau tauhid, amaliyah atau fikih, dan akhlaq atau tasawuf.³⁷⁵

Sementara jika merujuk kepada Qanun Aceh No 11 Tahun 2002 syariat Islam diberikan pengertian sebagai tuntunan ajaran Islam dalam semua aspek kehidupan.³⁷⁶ Tampaknya, Dinas Syariat Islam sebagai ujung tombak pelaksanaan syariat Islam dalam struktur Pemerintahan Aceh terus berupaya mencari rumusan yang praktis bagi syariat Islam, termasuk di dalamnya mencoba merumuskan syariat Islam sebagai tuntunan ajaran dalam semua aspek kehidupan yang ditemukan dalam naskah qanun. Upaya ini dapat dipahami supaya rumusan yuridis terhadap syariat Islam yang terdapat dalam berbagai pendapat ahli dapat dituangkan dalam bentuk qanun secara sederhana tetapi memiliki keluasan makna.

(b) Prinsip

Tentang prinsip pelaksanaan syariat Islam di Aceh, Dinas Syariat Islam tampaknya tidak secara eksplisit merumuskannya dalam blueprint syariat Islam di Aceh. Namun, kalau ditelisik dalam Qanun 11 Tahun 2002, terdapat adanya isyarat tentang prinsip syariat Islam di Aceh, yaitu:

- a. Bahwa aqidah dan ibadah merupakan bagian pokok pengamalan Syariat Islam yang perlu mendapat perlindungan dan pembinaan

³⁷⁵ Azman Ismail, dkk, *Syariat Islam di Nanggroe Aceh Darussalam*. Cet. I. (Banda Aceh; Dinas Syariat Islam, 2011), hlm, 85.

³⁷⁶ Sulaiman, *Studi Syariat Islam di Aceh* (Banda Aceh: Madani Publisher, 2018), h. 5.

sehingga terbina dan terpelihara dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

- a. bahwa kehidupan masyarakat Aceh yang Islami dan menjunjung tinggi ajaran Islam merupakan landasan untuk mewujudkan kesejahteraan lahir dan batin, baik pribadi, keluarga dan masyarakat.³⁷⁷

Diluar itu, sejumlah intelektual muslim di Aceh mencoba merumuskan prinsip-prinsip syariat Islam di Aceh. Hasanuddin Yusuf Adan, misalnya merumuskan lima prinsip pelaksanaan syariat Islam di Aceh, yaitu:

1. Mengajak semua manusia beriman kepada Allah, bertuhan kepada Allah, dan mencari ridha Allah (al-Qur'an surat an-Nisa' ayat 6).
2. Menjalankan semua perintah Allah (al-Qur'an surat an-Nisa' ayat 59).
3. Meninggalkan segala larangan Allah (al-Qur'an surat Ali Imran ayat 104).
4. Mengamalkan, menyebarkan, dan memajukan semua hukum-hukum Allah (al-Qur'an surat Al-Jaatsiyah ayat 18).
5. Memenuhi panggilan Allah untuk mendiami syurga-Nya dengan menjauhkan neraka-Nya (al-Qur'an surat al-Fajr ayat 30).³⁷⁸

Sementara Sulaiman menggali lebih dalam dengan mengemukakan lima prinsip dalam pelaksanaan syariat Islam di Aceh, yaitu:

1. Berlandaskan pada Al-Qur'an dan Hadis.
2. Menjamin keadilan hukum.
3. Pertumbuhan ekonomi masyarakat.
4. Politik yang Islami.
5. Sosio-kultural yang masyarakat Aceh.³⁷⁹

(c) Tujuan

³⁷⁷ Sulaiman, *Studi Syariat....*, hlm. 6.

³⁷⁸ Hasanuddin Yusuf Adan. *Syari'at Islam Dan Politik Lokal Di Aceh*. Cet. I. (Banda Aceh: 'Adnin Foundation Group, 2016), hlm 27.

³⁷⁹ Sulaiman, *Pelaksanaan Syariat....*, hlm. 7.

Dalam Qanun Nomor 11 Tahun 2002 pada Bab II Pasal 2 menetapkan tujuan dan fungsi pengaturan pelaksanaan syariat Islam bidang aqidah, ibadah dan syi'ar Islam bertujuan untuk:

- a. Membina dan memelihara keimanan dan ketaqwaan individu dan masyarakat dari pengaruh ajaran sesat;
- b. Meningkatkan pemahaman dan pengamalan ibadah serta penyediaan fasilitasnya;
- c. Menghidupkan dan menyemarakkan kegiatan-kegiatan guna menciptakan suasana dan lingkungan yang Islami.

Sementara dokumen yang diterbitkan Dinas Syariat Islam Aceh dalam bentuk buku kajian tentang pelaksanaan syariat Islam di Aceh menyebutkan bahwa pelaksanaan syariat Islam di Aceh bertujuan:

1. Untuk menjadikan kehidupan muslim lebih sempurna, lebih dekat kepada Allah SWT.
2. Masyarakat muslim merasa lebih aman dan tenteram.
3. Masyarakat muslim hidup dalam aturan yang sesuai dengan kesadaran hukum dan ras keadilan.
4. Masyarakat muslim hidup lebih sejahtera dari segi sosial dan ekonomi.³⁸⁰

Dari tujuan tersebut dapat dipahami bahwa bagi pemerintah Aceh, syariat Islam memiliki tujuan sebagai pembinaan dan pemeliharaan keyakinan umat Islam di Aceh dari penyelewengan akidah, memfasilitasi pelaksanaan ibadah, menghidupkan atmosfir kehidupan yang islami.

(d) *Leading Sector* Penyelenggara Pemerintahan Aceh Dalam Penyelenggaraan Syariat Islam.

Berdasarkan penjelasan-penjelasan tentang asas-asas penyelenggaraan pemerintahan, di mana asas-asas tersebut telah dengan jelas dibahas dalam berbagai undang-undang, walaupun memiliki sisi-sisi pemaknaan yang berbeda.

³⁸⁰ Azman Ismail, dkk. *Syariat Islam*....hlm. 12.

Namun, tentang asas keislaman sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan dalam UU No. 11/2006 tidak dijelaskan. Oleh sebab itu, secara empiris bagian ini akan mencari makna asas keislaman tersebut dari penyelenggara pemerintahan di Aceh baik dari kalangan eksekutif dan legislatif. Bagian akan mengkaji turunan dari posisi syariat Islam sebagai tuntunan ajaran dalam semua aspek kehidupan sebagaimana yang dimaknai dalam Qanun 11 Tahun 2002. Hal itu sekaligus menjadi tafsir resmi makna syariat Islam dalam dokumen legislasi di Aceh.

1. Eksekutif

Dalam UU No. 11/2006 disebutkan bahwa pemerintah Aceh dipimpin oleh seorang gubernur dan dibantu oleh seorang wakil gubernur. Salah satu tugas dan wewenang utama gubernur ialah “melaksanakan dan mengoordinasikan pelaksanaan syari’at Islam secara menyeluruh.” Tafsiran terhadap kewenangan ini dapat dilihat dari sisi hukum administrasi negara di mana yang dimaksud dengan wewenang adalah (1) hak untuk menjalankan suatu urusan pemerintahan (dalam arti sempit); (2) hak untuk dapat secara nyata mempengaruhi keputusan yang akan diambil oleh instansi pemerintah lainnya (dalam arti luas).³⁸¹ Kewenangan gubernur ini dijalankan oleh gubernur sebagai perangkat organisasi pemerintah, di mana tanpa kewenangan ini, gubernur tidak mungkin melahirkan keputusan yang sah.³⁸² Untuk melaksanakan tugas ini gubernur, bupati dan walikota di Aceh membentuk lembaga-lembaga yang menjadi pilar utama pelaksanaan syariat Islam. Pilar-pilar tersebut meliputi dinas syariat Islam, wilayatul hisbah (WH), Baitul Mal, dan memfasilitasi sekretariat Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU).

a. Dinas Syariat Islam

Dinas syariat Islam (DSI) dan wilayatul hisbah memiliki peran penting sebagai pilar penyelenggaraan syariat Islam di Aceh karena dua lembaga ini menjadi pelaksana teknis bidang syariat Islam dan menjadi *leading sector* dalam penegakan syariat Islam. Dinas syariat Islam merupakan lembaga yang dibentuk

³⁸¹ Prajudi Admosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Ghalia, 1988), hlm. 76.

³⁸² Safri Nugraha dkk, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: GLGS, 2007), hlm. 30.

oleh pemerintah Aceh. Muhibuththabary merujuk pada penjelasan Al Yasa Abubakar menjelaskan Dinas Syariat Islam adalah suatu birokrasi yang terkait dengan penerapan Syariat Islam yang dibentuk berdasarkan Perda Nomor 33 Tahun 2001 di mana pembentukan Organisasi dan tata kerja serta pelantikan pejabatnya dilakukan pada akhir Februari 2002.³⁸³

Dinas Syariat Islam dibentuk dengan Qanun Nomor 5 Tahun 2007 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas, Lembaga Teknis Daerah, dan Lembaga Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Dinas pertama dalam urutan kelembagaan dalam qanun ini dimaktubkan Dinas Syariat Islam. Pasal 6 ayat (1) Qanun 5/2007 ini menyebutkan bahwa Dinas Syariat Islam adalah perangkat daerah sebagai unsur pelaksana Pemerintah Aceh di bidang keistimewaan dan kekhususan pelaksanaan syariat Islam.³⁸⁴

Dinas syariat Islam memiliki tugas melaksanakan tugas umum dan tugas khusus Pemerintah Aceh dan pembangunan di bidang pelaksanaan Syariat Islam.³⁸⁵ Untuk melaksanakan tugas ini Dinas Syariat Islam mempunyai fungsi: (a) pelaksanaan urusan ketatausahaan Dinas; (b) penyusunan program kerja tahunan, jangka menengah dan jangka panjang; (c) pelaksanaan tugas penelitian, pemantauan, evaluasi, dan pelaporan penyelenggaraan syariat Islam; (d) pelaksanaan kelancaran ketertiban peribadatan, penataan sarana dan dakwah, penyemarakan syiar Islam, pengembangan serta pembinaan lembaga-lembaga keagamaan Islam; (e) penyiapan sumber daya yang berhubungan dengan pelaksanaan syariat Islam; (f) pelaksanaan bimbingan dan pengawasan terhadap pelaksanaan syariat Islam di tengah-tengah masyarakat; (g) penyiapan rancangan qanun dan produk hukum lainnya tentang pelaksanaan syariat Islam dan penyebarluasannya serta menjalin kemitraan dengan lembaga-lembaga penegakan hukum lainnya; dan (h) pembinaan unit pelaksana teknis dinas.³⁸⁶

³⁸³ Sulaiman, *Studi Syariat Islam di Aceh* (Banda Aceh: Madani Publisher, 2018), hlm. 129.

³⁸⁴ Pasal 6 ayat (1) Qanun Nomor 5 Tahun 2007.

³⁸⁵ Pasal 7 Qanun Nomor 5 Tahun 2007.

³⁸⁶ Pasal 8 Qanun Nomor 5 Tahun 2007.

Sementara dari sisi kewenangan, dinas syariat Islam memiliki kewenangan sebagai berikut, yaitu: (a) menyelenggaraan administrasi umum dan keuangan di lingkungan Dinas Syariat Islam; (b) merencanakan program di bidang syariat Islam; (c) melestarikan nilai-nilai Islami; (d) melakukan penelitian dan pengembangan di bidang pelaksanaan syariat Islam; (e) mengawasi dan membimbing pelaksanaan syariat Islam; (f) melakukan kerjasama dengan lembaga-lembaga penegakan hukum syariat; dan (g) membina dan mengawasi Lembaga Pengembangan Tilawatil Qur'an (LPTQ).³⁸⁷

Untuk melakukan penataan supaya operasionalisasi Dinas Syariat Islam dapat berjalan dengan tertib dan lancar, Gubernur Aceh menerbitkan Peraturan Gubernur Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 41 Tahun 2009 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Dinas pada Dinas Syariat Islam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Dengan demikian, fungsi Dinas Syariat Islam semakin nyata sebagai perangkat pemerintah Aceh dalam bidang syariat Islam.

Secara teoritis, keberadaan Dinas Syariat Islam sebagai lembaga teknis daerah Aceh merupakan implementasi dari konsepsi Weber tentang elemen konseptual birokrasi, yaitu birokrasi dipandang sebagai instrumen teknis (*technical instrument*) sekaligus menerapkan paham Hegelian yang melihat birokrasi sebagai jembatan yang menghubungkan pemerintah dengan masyarakat umum. Atau dengan bahasa lain birokrasi merupakan medium untuk menghubungkan kepentingan partikular dengan kepentingan general.³⁸⁸

Melihat penjelasan di atas bahwa dinas syariat Islam dipandang sebagai sebuah lembaga birokrasi yang dibentuk dalam rangka penerapan syariat Islam, maka dapat dipahami bahwa salah bentuk pemaknaan asas keislaman dalam penyelenggaraan pemerintahan ialah dengan membentuk institusi birokrasi yang bertanggungjawab untuk memimpin pelaksanaan syariat Islam. Sebagai lembaga administratif, dinas syariat Islam dapat disebut bagian dari organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas pemerintahan untuk merealisasikan

³⁸⁷ Pasal 9 Qanun Nomor 5 Tahun 2007.

³⁸⁸ Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2003), hlm. 19-23.

kehendak negara (*staatswill; general will*),³⁸⁹ dalam hal ini kehendak negara itu ialah dituangkan dalam UU No 11/2006 untuk menyelenggarakan syariat Islam di Aceh.

Di samping dimaknai sebagai pelaksana kehendak negara dalam bidang syariat Islam di Aceh, keberadaan Dinas syariat Islam di provinsi Aceh dapat pula disebutkan sebagai wadah fasilitator pelaksanaan syariat Islam. Hal ini sebagaimana terdapat dalam penjelasan RENJA Dinas Syariat Islam tahun 2016, bahwa keinginan untuk melaksanakan syariat Islam secara kaffah di Aceh dapat diwujudkan dengan membentuk sebuah lembaga/institusi yang mempunyai tugas dan kewenangan sebagai fasilitator, koordinator dan regulator pelaksanaan syariat Islam.³⁹⁰ Dalam makna ini, syariat Islam dianggap sebagai tugas pemerintahan yang dijalankan dengan membentuk institusi fasilitator, koordinator dan regulator dalam melaksanakan urusan pemerintahan bidang syariat Islam.

b. Wilayatul Hisbah

Pelaksanaan syariat Islam sebagai urusan pemerintahan juga dimaknai oleh pemerintah Aceh dengan mengatur perilaku warga masyarakat dengan membentuk wilayatul hisbah (WH). Secara umum WH sering disebut sebagai polisi syariat, walaupun ini bukanlah nomenklatur yang dikenal secara resmi. Perilaku warga masyarakat diharapkan dapat mengikuti syariat Islam dengan adanya penegakan hukum yang dijalankan oleh wilayatul hisbah. Makna ini dapat dipahami dari dokumen pembentukan wilayatul hisbah yaitu Keputusan Gubernur Aceh No 1 Tahun 2004 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Wilayatul Hisbah, di mana disebutkan bahwa salah satu tugas WH ialah “melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan dan pelanggaran peraturan perundang-undang di bidang syariat Islam.”³⁹¹ Fungsi pengawasan ini ditunjang oleh tugas pelimpahan perkara pelanggaran syariat Islam yang ditangani WH kepada penyidik.

³⁸⁹ Safri Nugraha dkk, *Hukum Administrasi Negara...* hlm. 80.

³⁹⁰ Sulaiman, *Studi Syariat Islam di Aceh...*, hlm. 133.

³⁹¹ *Ibid*, hlm. 135.

Apabila melihat pada posisi ini, WH merupakan sebuah perangkat penegakan hukum untuk melakukan penertiban dan penindakan terhadap pelanggaran peraturan di bidang syariat Islam untuk “menciptakan suasana dan lingkungan yang Islami” sebagai salah satu tujuan penerapan syariat Islam yang telah dibahas di atas. Dengan demikian, pemaknaan tugas pemerintahan sebagai alat penerapan undang-undang berfungsi dalam konteks ini dengan adanya WH sebagai polisi syariat. Alat penertiban dan penegakan hukum ini tidak dapat terbentuk sebagai unit pemerintahan tanpa adanya prinsip keislaman sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan untuk menegakkan hukum.

Secara teoritis, pemerintahan memiliki fungsi penegakan hukum (*law enforcement*). Adapun penegakan hukum yang dimaksud memiliki banyak pengertian. Purnadi Purbacaraka memberikan pengertian bahwa penegakan hukum merupakan proses penyerasian hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah dan pandangan nilai yang mantap dan mengejawantah serta sikap tindak sebagai suatu rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan kedamaian, baik sebagai social engineering dalam arti memelihara dan social control dalam arti mempertahankan suasana damai dalam pergaulan hidup masyarakat. Sementara Sudikno Mertokusumo mengemukakan bahwa penegakan hukum maknanya pelaksanaan atau implementasi hukum itu sendiri. Pelaksanaan hukum tersebut melibatkan sejumlah komponen seperti polisi, jaksa, dan hakim. Dari itu, dapat disimpulkan bahwa penegakan hukum dalam pemerintahan ialah suatu proses yang dijalankan oleh pemerintah baik polisi, jaksa dan hakim untuk menegakkan norma-norma hukum yang terlanggar oleh masyarakat.³⁹²

c. Pengajuan dan Penetapan Qanun-Qanun Pendukung Syariat Islam

Dalam penyelenggaraan urusan syariat Islam supaya berlaku dengan baik, pemerintah Aceh dan DPR Aceh juga menyusun qanun-qanun sebagai aturan pelaksanaan syariat Islam dan penyelenggaraan pemerintahan Aceh. Qanun dibentuk sebagai peraturan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan Aceh

³⁹² Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*...., hlm. 289.

baik yang bersifat wajib maupun urusan pemerintahan Aceh yang bersifat pilihan. Urusan pemerintahan yang bersifat wajib meliputi: a. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang; b. perencanaan dan pengendalian pembangunan; c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat; d. penyediaan sarana dan prasarana umum; e. penanganan bidang kesehatan; f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial; g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota; h. pelayanan bidang penyediaan lapangan kerja dan ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota; i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota; j. pengendalian lingkungan hidup; k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota; l. pelayanan kependudukan dan catatan sipil; m. pelayanan administrasi umum pemerintahan; n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota; dan o. penyelenggaraan pelayanan dasar lain yang belum dapat dilaksanakan oleh pemerintahan kabupaten/kota.³⁹³

Dari urusan wajib ini perlu dibentuk setidaknya 20 qanun untuk menyelenggarakan 20 urusan pemerintahan yang bersifat wajib. Hal ini ditambah lagi dengan urusan wajib lainnya yang menjadi kewenangan Pemerintah Aceh merupakan pelaksanaan keistimewaan Aceh yang meliputi:

- f. penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan syari'at Islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan hidup antarumat beragama;
- g. penyelenggaraan kehidupan adat yang bersendikan agama Islam;
- h. penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syari'at Islam;
- i. peran ulama dalam penetapan kebijakan Aceh; dan
- j. penyelenggaraan dan pengelolaan ibadah haji sesuai dengan peraturan perundangundangan.³⁹⁴

Maka, qanun Aceh yang harus ditetapkan untuk penyelenggaraan pemerintahan dalam pelaksanaan keistimewaan Aceh yang jumlahnya lebih dari

³⁹³ Pasal 16 ayat (1) UU Nomor 11 Tahun 2006.

³⁹⁴ Pasal 16 ayat (2) UU Nomor 11 Tahun 2006.

enam buah qanun. Ditambah lagi dengan berbagai qanun lainnya seperti penyelenggaraan pilkada, qanun yang memiliki kaitan dengan partai politik lokal, Baitul Mal Aceh, qanun lembaga Majelis Permusyawaratan Ulama, Qanun Majelis Pendidikan Aceh, dan lain-lain.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa Aceh berwenang untuk menetapkan qanun-qanun baik qanun Aceh di tingkat provinsi maupun qanun kabupaten/kota. Dalam pengkajian M Jafar, Pasal 270 ayat (2) UU Nomor 11 Tahun 2006 memerintahkan bahwa kewenangan Pemerintah Aceh tentang pelaksanaan UUPA diatur dengan Qanun Aceh jumlahnya mencapai 59 Qanun Aceh.³⁹⁵ Namun, qanun-qanun tersebut tidak terklasifikasi dalam platform siyasah syar'iyah, sehingga di sini peneliti mengklasifikasi qanun-qanun tersebut dalam dua klasifikasi utama, yaitu (1) qanun-qanun pemeliharaan agama (himayat al-din); (2) qanun-qanun pengaturan bidang duniawi (siyasat al-dunya). Pembahasan tentang posisi qanun dalam konteks siyasah syar'iyah akan dibahas pada bab berikutnya untuk melihat kontekstualisasi siyasah syar'iyah dalam penyelenggaraan pemerintahan Aceh. (lihat Tabel Klasifikasi Qanun Menurut Tinjauan Siyasah Syar'iyah).

Namun, syariat Islam sebagai sebuah kewajiban pemerintah di Aceh tidak selamanya mampu terpahami dan terjabarkan dengan baik. Dalam penelusuran dokumen Ringkasan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan (RLPP) Aceh Tahun 2014 di mana pemerintah Aceh menyampaikan laporan tersebut kepada publik melalui medi massa, tidak ditemukan adanya poin laporan tentang urusan pelaksanaan syariat Islam di RLPP tersebut. Hal ini cukup mengherankan, karena semestinya urusan bidang syariat Islam tersebut berada di bawah misi kedua gubernur saat itu (Zaini Abdullah-Muzakir Manaf, 2012-2017) yaitu menerapkan nilai-nilai budaya Aceh dan nilai-nilai Dinul Islam di semua sektor kehidupan masyarakat”.³⁹⁶ Bahkan yang menarik ialah gubernur dalam misinya tidak mencantumkan istilah syariat Islam, tetapi menggantinya dengan dinul Islam. Pergantian istilah ini cukup menimbulkan polemik di Aceh saat itu, karena adanya

³⁹⁵ M Jafar, “Dinamika Pembentukan Regulasi Turunan Undang-Undang Pemerintahan Aceh,” *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 18, No.3, Desember 2016, hlm. 461.

³⁹⁶ Ringkasan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Aceh Tahun 2014.

nuansa pergantian istilah tersebut untuk menghindari tekanan internasional dan sorotan LSM-LSM nasional dan internasional terhadap syariat Islam di Aceh.

Namun demikian, tekana-tekanan luar terhadap pemerintah Aceh dan DPR Aceh dalam pelaksanaan syariat Islam di Aceh tidak mengendurkan semangat masyarakat Aceh untuk memantapkan penerapan hukum Islam sebagai pedoman kehidupan pemerintahan dan masyarakat. Dukungan terhadap pelaksanaan syariat Islam tersebut dalam dilihat dari tiga pilar utama, yaitu:

1. Peran ulama, akademisi dan masyarakat bersama-sama terlibat dalam pengawasan syariat Islam.
2. Peran DPR Aceh dalam melahirkan qanun-qanun penerapan syariat Islam di Aceh.
3. Peran gubernur Aceh dalam melaksanakan syariat Islam di Aceh.³⁹⁷

Dalam pendalaman wawancara dengan pejabat eksekutif Aceh ditemukan bahwa mereka memahami bahwa penyelenggaraan pemerintahan beraskan keislaman dilakukan dengan menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan syariat Islam, atau menjalankan syariat Islam secara formal merupakan bentuk penyelenggaraan pemerintahan beraskan keislaman dengan melihat pada tersedianya berbagai qanun syariat Islam dan lembaga-lembaga pelaksanaannya.

Kepala Biro Hukum Dr. Amrizal J Prang, SH, menjelaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Aceh wajib melibatkan ulama dalam bentuk pemberian saran dan pertimbangan. Amrizal menjelaskan:³⁹⁸

“Hanya saja sejauh ini pemberian pertimbangan dari para ulama tersebut tidak mengikat pemerintah Aceh, boleh didengar boleh tidak. Oleh sebab itu, ke depan diperlukan satu pengaturan yang memberikan penegasan supaya pertimbangan ulama wajib diikuti oleh pemerintah Aceh. Bahkan, bila diperlukan perlu ada norma yang mengatur supaya kebijakan pemerintah perlu dimusyawarahkan dengan para ulama hingga ditemukan titik temu. Hal ini mirip dengan persoalan tata cara pemberian pertimbangan pemerintah Aceh terhadap setiap kebijakan administratif

³⁹⁷ Sulaiman, *Studi Syariat Islam....*, hlm. 57.

³⁹⁸ Wawancara Dr. Amrizal J Prang SH, LLM, Kepala Biro Hukum Pemerintah Aceh, Lhokseumawe tanggal 16 Februari 2019.

yang berkaitan dengan Aceh yang perlu dimusyawarahkan oleh pemerintah pusat hingga ditemukan kesepakatan bersama”

Pandangan ini melihat bahwa penerapan asas keislaman dalam penyelenggaraan pemerintahan Aceh diterjemahkan dalam bentuk pelibatan ulama. Pandangan ini merupakan pandangan normatif karena ada perintah atributif UU No. 44/1999 dan UU No. 11/2006 yang memerintahkan supaya ulama dilibatkan dalam pembentukan kebijakan-kebijakan pemerintah Aceh.

Di sisi lain Amrizal menambahkan:

“Pemahaman tentang asas keislaman dalam penyelenggaraan pemerintahan Aceh di kalangan penyelenggara pemerintahan berbeda-beda, tergantung pada basis keilmuan Islam yang diserap oleh masing-masing aparatur. Namun, saya melihat pembahasan asas ini tidak secara eksplisit muncul dalam setiap pembincangan di kalangan pemerintahan.”

Dengan demikian, pemahaman terhadap asas keislaman sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan Aceh masih belum terbakukan. Para penyelenggara pemerintahan umumnya hanya memahami bahwa masalah keislaman dalam pemerintahan sudah ditangani oleh Dinas Syariat Islam sebagai pelaksanaan urusan-urusan pemerintahan dalam dimensi syariat Islam. Hal ini menimbulkan beberapa persoalan, diantaranya adalah ketidaksamaan persepsi para pengambil kebijakan tentang syariat Islam.

Menurut salah satu ulama di Aceh, Tengku H Muhammad Yusuf A Wahab, ketimpangan dalam pemahaman terhadap syariat Islam di dalam pemerintahan terjadi karena:

Pemerintah yang punya kewenangan tidak memahami syariat, sementara ulama yang memahami syariat tidak punya otoritas. Hal ini menimbulkan jarak antara dua pihak tersebut. Ulama bisa berbicara dan menjelaskan syariat tetapi kewenangan penerapan syariat tidak berada di tangan ulama, tetapi berada di tangan pemerintah yang umumnya tidak punya kapasitas memadai dalam pemahaman syariat.³⁹⁹

³⁹⁹ Wawancara dengan Ketua Umum Himpunan Ulama Dayah Aceh (HUDA) Tengku H Muhammad Yusuf A Wahab, 22 Juli 2020.

2. Legislatif

Kekuasaan legislatif Aceh dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) sebagaimana tersebut dalam UU No. 11/2006. Dalam menjalankan kekuasaan legislatif ini DPRA memiliki sejumlah kewenangan. Kewenangan-kewenangan tersebut meliputi sebagai berikut; (a) membentuk Qanun Aceh yang dibahas dengan Gubernur untuk mendapat persetujuan bersama; (b) melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Qanun Aceh dan peraturan perundang-undangan lain; (c) melaksanakan pengawasan terhadap kebijakan Pemerintah Aceh dalam melaksanakan program pembangunan Aceh, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta penanaman modal dan kerja sama internasional; (d) mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri; (e) memberitahukan kepada Gubernur dan KIP tentang akan berakhirnya masa jabatan Gubernur/Wakil Gubernur; (f) memilih Wakil Gubernur dalam hal terjadinya kekosongan jabatan Wakil Gubernur; (g) memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Aceh; (h) memberikan pertimbangan terhadap rencana kerja sama internasional yang dibuat oleh Pemerintah yang berkaitan langsung dengan Aceh; (i) memberikan pertimbangan terhadap rencana bidang legislasi Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh; (j) memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antardaerah dan/atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah; (k) meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk penilaian kinerja pemerintahan; (l) mengusulkan pembentukan KIP Aceh dan Panitia Pengawas Pemilihan; dan (m) melakukan pengawasan dan meminta laporan kegiatan dan penggunaan anggaran kepada KIP Aceh dalam penyelenggaraan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur.⁴⁰⁰

Kalau dianalisa tugas dan kewenangan DPR Aceh pada poin a di atas dapat dipahami bahwa DPRA punya kewenangan utama membentuk qanun.

⁴⁰⁰ Pasal 23 UU Nomor 11 Tahun 2006.

Qanun adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRA dengan persetujuan bersama Gubernur yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh. Adapun materi qanun adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Aceh sesuai dengan MoU Helsinki 15 Agustus 2005 dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, kecuali dalam hubungan luar negeri, pertahanan luar (TNI), keamanan dalam negeri (Polisi), moneter dan fiskal, kekuasaan kehakiman dan urusan tertentu dalam bidang agama.⁴⁰¹ Dari segi muatan qanun, qanun dapat diklasifikasi dalam 4 jenis, yaitu: (a) pengaturan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Aceh; (b) pengaturan tentang hal yang berkaitan dengan kondisi khusus Aceh dan kewenangan khusus Aceh yang bersifat istimewa; (c) pengaturan tentang penyelenggaraan tugas pembantuan; dan (d) penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan.⁴⁰² Namun, untuk kemudian analisis qanun-qanun yang dibentuk oleh DPRA dapat diklasifikasi kepada dua bentuk, yaitu qanun-qanun umum dan qanun-qanun syariat Islam.

1. Qanun-Qanun Umum

Qanun-qanun yang bersifat umum memuat materi yang tidak secara langsung memuat tentang syariat Islam yang sifatnya sangat luas. Namun, walaupun sifatnya sangat luas, seluruh muatan qanun tersebut wajib berasaskan pada dinul Islam.⁴⁰³

2. Qanun-Qanun Syariat Islam

Bagi DPR Aceh pembentukan dan pembahasan qanun-qanun syariat Islam merupakan bagian tugas yang penting dan strategis. Hal ini disebabkan, harapan pemberlakuan syariat Islam sangat ditentukan oleh turunan-turunan aturan pelaksana UU No 44/199 dan UU No 11/2006 yang berkaitan dengan syariat Islam. Tanpa qanun-qanun pelaksana, maka syariat Islam sebagai huku positif hanya akan menjadi cita-cita hukum, bukan realita hukum. Untuk itu, pembahasan qanun-qanun syariat sangat besar maknanya dan kedudukannya dalam program legislasi Aceh (Prolega).

⁴⁰¹ Pasal 1 Qanun Nomor 5 Tahun 2011.

⁴⁰² Pasal 5 Qanun Nomor 5 Tahun 2011.

⁴⁰³ Pasal 3 Qanun Nomor 5 Tahun 2011.

Untuk memastikan prolega berjalan sesuai dengan baik, maka DPRA Aceh membentuk Qanun No 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun. Dalam qanun tersebut dijelaskan bahwa pembentukan Qanun sebagai instrumen yuridis untuk memenuhi pelaksanaan Pasal 239 ayat (3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan Peraturan Perundang-undangan lain, akan terlaksana dengan baik apabila didukung oleh tata cara pembentukan, metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang dalam proses pembentukan Qanun.⁴⁰⁴

Amsori dan Jailani mengemukakan bahwa pemberlakuan hukum Islam di Aceh memiliki beberapa persoalan, diantaranya adalah kurang pemahaman legislator terhadap proses pembentukan peraturan perundang-undangan hukum Islam tertulis baik formil maupun materiel dalam sistem hukum Indonesia yang menganut sistem hukum sipil atau civil law. Sistem hukum ini menyatakan bahwa peraturan yang dapat diterima sebagai hukum hanyalah yang telah ditentukan dan ditetapkan secara positif oleh negara. Hukum hanya berlaku karena hukum mendapat bentuk positifnya dari instansi yang berwenang (negara). Sehingga, dalam konteks hukum Islam di Aceh, terutama hukum jinayat, merupakan subsistem dari hukum nasional sehingga keberlakuannya harus melalui proses legislasi.⁴⁰⁵

Program legislasi Aceh (prolega) bervariasi setiap tahun. Kalau pembahasan tentang prolega dalam penelitian ini kita batasi hingga tahun 2006, maka akan ditemukan sejumlah fakta menarik, bahwa tidak setiap tahun prolega memuat qanun-qanun syariat Islam. Dari penelusuran tahun 2006 ditemukan sejumlah qanun yang dihasilkan oleh proses legislasi Aceh, tidak ada yang secara langsung dapat digolongkan dalam qanun syariat Islam.

⁴⁰⁴ Qanun No 5 Tahun 2015.

⁴⁰⁵ Amsori dan Jailani, Legislasi Qanun Jinayat Aceh dalam Sistem Hukum Nasional, *Jurnal Ar-Raniry International Journal of Islamic Studies*, Vol. 4. No. 2, Desember 2017, h. 221-226.

Tabel 4.10. Qanun Provinsi Aceh tahun 2006

No.	Nama Qanun	Klasifikasi Qanun Menurut Konsepsi Fiqh Siyasah
1	Qanun Prov NAD Nomor 02 tahun 2006 Tentang Pemberdayaan Masyarakat di Bidang Teknologi Informasi dan Sistem Informasi	Pengaturan Kehidupan dunia (Siyasat al-dunya)
2	Qanun Prov NAD Nomor 03 tahun 2006 Tentang Susunan Organisasi dan Tata kerja Majelis Pendidikan Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam	Pengaturan Kehidupan dunia (Siyasat al-dunya)
3	Qanun Prov NAD Nomor 04 tahun 2006 Tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik Peserta Pemilu 2004 yang mendapat Kursi di DPRD Tingkat Provinsi	Pengaturan Kehidupan dunia (Siyasat al-dunya)
4	Qanun Prov NAD Nomor 05 tahun 2006 Tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata kerja Badan Pelayanan Kesehatan Sakit Ibu dan Anak Banda Aceh	Pengaturan Kehidupan dunia (Siyasat al-dunya)
5	Qanun Prov NAD Nomor 06 tahun 2006 Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Badan Pelayanan Kesehatan Jiwa Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam	Pengaturan Kehidupan dunia (Siyasat al-dunya)
6	Qanun Prov NAD Nomor 07 tahun 2006 Tentang Perubahan Kedua Atas Qanun Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati Dan Walikota/Wakil Walikota Di Provinsi Nanggroe	Pengaturan Kehidupan dunia (Siyasat al-dunya)

	Aceh Darussalam	
--	-----------------	--

Sumber: diolah dari Biro Hukum Pemerintah Aceh.

Sementara tahun 2007 dari delapan qanun yang dihasilkan, hanya satu qanun yang berkaitan dengan penyelenggaraan berkaitan dengan keislaman, yaitu qanun Baitul Maal Aceh.

Tabel 4.11. Daftar Qanun Aceh Tahun 2007

No.	Nama Qanun	Klasifikasi Menurut Fiqh Siyasah
1	Qanun Aceh No 02 tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Qanun Nomor 1 Tahun 2005 Tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam	Pengaturan Kehidupan dunia (Siyasat al-dunya)
2	Qanun Aceh No 03 tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan Qanun	Pengaturan Kehidupan dunia (Siyasat al-dunya)
3	Qanun Aceh No 04 tahun 2007 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Aceh Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam	Pengaturan Kehidupan dunia (Siyasat al-dunya)
4	Qanun Aceh No 05 tahun 2007 Tentang Tentang Susunan dan Tata Kerja Dinas, Lembaga Teknis Daerah dan Lembaga Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam	Pengaturan Kehidupan dunia (Siyasat al-dunya)
5	Qanun Aceh No 07 tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum di Aceh	Pengaturan Kehidupan dunia (Siyasat al-dunya)
6	Qanun Aceh No 08 tahun 2007 Tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik dan Partai	Pengaturan Kehidupan dunia (Siyasat al-dunya)

	Politik Lokal	
7	Qanun Aceh No 09 tahun 2007 Tentang Pendelegasian Kewenangan Pemerintah Aceh Kepada Dewan Kawasan Sabang	Pengaturan Kehidupan dunia (Siyasat al-dunya)
8	Qanun Aceh No 10 tahun 2007 Tentang Baitul Mal	Pengaturan Kehidupan agama (himaya al-din)

Sumber: diolah dari Biro Hukum Pemerintah Aceh.

Sementara tahun 2008, dari sebelas qanun yang dihasilkan tidak ada yang berkaitan dengan syariat Islam secara langsung, tapi dua diantaranya termasuk qanun tentang pelaksanaan otonomi khusus dalam masalah pembagian hasil minyak dan gas dan partai politik lokal, dan qanun berkaitan keistimewaan Aceh dalam bidang pendidikan.

Tabel 4.12. Daftar Qanun Aceh Tahun 2008

No.	Nama Qanun	Klasifikasi Menurut Fiqh Siyasah
1	Qanun Aceh No 01 tahun 2008 Tentang Pengelolaan Keuangan Aceh	Pengaturan Kehidupan dunia (Siyasat al-dunya)
2	Qanun Aceh No 02 tahun 2008 Tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan dana Bagi Hasil Minyak Bumi dan Gas Bumi dan Penggunaan Dana otonomi Khusus	Pengaturan Kehidupan dunia (Siyasat al-dunya)
3	Qanun Aceh No 03 tahun 2008 Tentang Partai Politik Lokal Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten / Kota	Pengaturan Kehidupan dunia (Siyasat al-dunya)
4	Qanun Aceh No 04 tahun 2008 Tentang	Pengaturan Kehidupan

	Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh Tahun Anggaran 2008	dunia (Siyasat al-dunya)
5	Qanun Aceh No 05 tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan	Pengaturan Kehidupan dunia (Siyasat al-dunya)
6	Qanun Aceh No 06 tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan	Pengaturan Kehidupan dunia (Siyasat al-dunya)
7	Qanun Aceh No 08 tahun 2008 Tentang Pelayanan Publik	Pengaturan Kehidupan dunia (Siyasat al-dunya)
8	Qanun Aceh No 09 tahun 2008 Tentang Pembinaan Kehidupan Adat dan Istiadat	Pengaturan Kehidupan dunia (Siyasat al-dunya)
9	Qanun Aceh No 10 tahun 2008 Tentang Lembaga Adat	Pengaturan Kehidupan dunia (Siyasat al-dunya)
10	Qanun Aceh No 11 tahun 2008 Tentang Perlindungan Anak	Pengaturan Kehidupan dunia (Siyasat al-dunya)
11	Qanun Aceh No 12 tahun 2008 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam	Pengaturan Kehidupan dunia (Siyasat al-dunya)

Sumber: diolah dari Biro Hukum Pemerintah Aceh.

3. Dinamika Legislasi Qanun Jinayat

Program legislasi Aceh yang paling populer adalah ketika DPRA melakukan pembahasan tentang qanun jinayat. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) telah mengesahkan Qanun Jinayah dan Qanun Acara Jinayah pada Tanggal 14 September 2009. Qanun disahkan menjelang berakhirnya masa jabatan DPRA menjelang diganti oleh anggota baru hasil pemilu 2009. Setelah disahkan Qanun tersebut sampai berakhirnya masa jabatan Gubernur Aceh Irwandi Yusuf tahun 2011 belum ditandatangani dengan alasan;

pihak DPRA lama telah memasukkan poin hukuman rajam dalam batang tubuh Qanun tersebut yang sebelumnya tidak disepakati oleh eksekutif.⁴⁰⁶

Tahun 2013 Qanun Acara jinayat diundangkan dalam Lembar Daerah. Ini cukup lama sejak paripurna DPRA tahun 2009, karena perdebatan panjang antara Gubernur Aceh Irwandi Yusuf menolak menandatangani qanun jinayah yang ditetapkan DPRA tahun 2009, qanun jinayah memang dipendam cukup lama. Qanun jinayah dan qanun hukum acara jinayah baru dimunculkan kembali dalam prolega setelah Gubernur Irwandi Yusuf dan kalah dalam Pilkada keduanya tahun 2012. Qanun Hukum Acara Jinayah lebih duluan disahkan ketimbang Qanun Jinayat yang disahkan setahun kemudian yaitu tahun 2014. Dalam daftar Prolega tahun 2009 terlihat bahwa Qanun Jinayat dan Qanun Hukum Acara Jinayat yang sama-sama masuk Prolega tahun 2009, baru disahkan tahun 2013 dan tahun 2014. Artinya lebih dari empat tahun kedua qanun tersebut terpendam karena adanya perbedaan sikap antara legislatif dan eksekutif dan juga tekanan dari kelompok-kelompok luar Aceh yang mempersoalkan kedua qanun tersebut.

Tabel 4.13. Rancangan Qanun Jinayat dan Hukum Acara Jinayat yang Mengalami Pengendapan setelah Paripurna DPRA dari 2009 hingga 2014.

N O	JUDUL RANCANGAN QANUN	PEMBAHAS	NAMA PIMPINAN	SK PIMPINAN	KETERANGAN /STATUS	PARIPURNA
1	Rancangan Qanun tentang Hukum Acara Jinayat	Pansus XII Tahun 2008	Drs. Bahrom Mohd. Rasyid	Kep. Pimpinan No. 15/PMP/DPRA/2008	Diundangkan dalam Lembaran Daerah tahun 2013	Masa Persidangan IV Thn 2009, Tgl. 7-14 September 2009
2	Rancangan Qanun tentang	Pansus XII Tahun 2008	Drs. Bahrom Mohd.	Kep. Pimpinan No. 2/PMP/DPRA/2009	Diundangkan dalam Lembaran	Masa Persidangan IV Thn

⁴⁰⁶ *Ibid*, lihat catatan kaki dari sumber yang dikutip penulis.

	Hukum Jinayat		Rasyid		Daerah tahun 2014	2009, Tgl. 7-14 September 2009
--	------------------	--	--------	--	----------------------	---

Sumber: Risalah DPR Aceh.

Menurut Amsori dan Jailani, ada dua rancangan Qanun Jinayat diajukan yaitu satu rancangan diajukan oleh pemerintah Aceh, dalam hal ini disampaikan oleh Wakil Gubernur Aceh, Muhammad Nazar kepada legislatif, dan satu rancangan lagi diajukan oleh DPRA. Dalam pengantar naskah akademik dan materi qanun jinayat Pemerintah Aceh menyampaikan sejumlah maksud diajukannya rancangan qanun tersebut, yaitu:

- a. Melindungi masyarakat dari dampak negatif berbagai kegiatan dan atau perbuatan yang berhubungan dengan jarimah;
- b. Melindungi masyarakat dari dampak negatif berbagai kegiatan dan atau perbuatan yang berhubungan dengan jarimah;
- c. Mencegah terjadinya akibat negatif yang ditimbulkan oleh jarimah, khamar maisir, khalwat, ikhtilath, zina dan atau perkosaan.⁴⁰⁷

Sementara rancangan dari DPRA juga disampaikan kepada eksekutif dengan meminta supaya dalam pembahasan pihak eksekutif supaya Gubernur dalam waktu enam puluh (60) hari mengirimkan pejabat yang akan mewakilinya dalam pembahasan qanun. Apabila dalam satu masa sidang DPRA dan Gubernur menyampaikan rancangan Qanun mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Qanun yang disampaikan oleh DPRA, sedangkan rancangan Qanun yang disampaikan oleh Gubernur digunakan sebagai bahan sandingan. Kemudian, Rancangan Qanun yang tidak mendapat persetujuan bersama antara Gubernur dan DPRA, tidak dapat diajukan kembali dalam masa sidang yang sama.⁴⁰⁸

⁴⁰⁷ Amsori dan Jailani, *Legislasi Qanun Jinayat....*hlm. 235.

⁴⁰⁸ *Ibid*, hlm. 236.

Namun, setelah melalui pembahasan panjang Qanun Jinayat tidak bersedia ditandatangani oleh Gubernur Irwandi Yusuf dengan alasan bahwa pihak eksekutif tidak sepakat dengan masuknya materi hukum rajam dalam qanun tersebut. Menurut gubernur, hukum cambuk sudah memadai untuk hukuman, sementara hukum rajam belum dapat diberlakukan. Perbedaan pendapat ini berakhir dengan ditolaknya qanun tersebut oleh gubernur dan tidak bersedia ditandatangani, sehingga tidak dapat disahkan dalam lembar daerah. Qanun ini baru berlaku empat tahun kemudian setelah diajukan kembali dalam paripurna DPRA tahun 2013.⁴⁰⁹

Dinamika seputar Qanun Jinayat dan Qanun Acara Jinayat cukup alot. Kewenangan Aceh yang bersifat khusus dan istimewa dalam penyelenggaraan pemerintahan di Aceh kerap mengalami kendala di tingkat nasional. Hal ini seperti terjadi dalam kasus implementasi Qanun Jinayat di Aceh. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) meminta Qanun Jinayat direvisi terkait penerapan hukuman cambuk terhadap pasangan pelaku liwat (homoseksual). Iskandar Usman al-Farlaki ketua fraksi Partai Aceh di DPRA menyampaikan:

“Aceh memiliki kewenangan sendiri dalam menerapkan beberapa aturan daerah, termasuk salah satunya penerapan syariat Islam. Ia menyebutkan, kewenangan Aceh memberlakukan peraturan syariat Islam tidak bisa diintervensi oleh siapapun dan dengan alasan apapun. Kita punya regulasi yang membenarkan bahwa itu adalah kewenangan yang bersifat khusus dan istimewa.”⁴¹⁰

Para politisi di DPRA Aceh, terutama dari Partai Aceh kerap muncul merespons isu-isu kekhususan dan keistimewaan yang digugat oleh sejumlah kalangan di luar Aceh.

Menurut anggota DPR RI dari Aceh, M Nasir Jamil, salah satu kelemahan Aceh dalam pelaksanaan UU No 11/2006 adalah Aceh tidak memiliki blueprint

⁴⁰⁹ *Ibid*, hlm. 238.

⁴¹⁰ Aceh Punya Kewenangan Sendiri, <http://aceh.tribunnews.com/2017/05/26/aceh-punya-kewenangan-sendiri>. Diakses tanggal 25 Februari 2019.

ekonomi untuk memanfaatkan dana otsus secara baik dan terencana. Akibatnya, terang Nasir Jamil:

“Hal ini mengakibatkan pemakaian dana otsus malah menjadi polemik antara provinsi dan kabupaten/kota. Kabupaten/kota malah ada yang tidak mengetahui alokasi dana otsus di daerah mereka. Sehingga tanpa ada blueprint tersebut, dana otsus tidak memiliki relevansi dengan pertumbuhan ekonomi di Aceh, karena wadah untuk menampung dana ini tidak tersedia.”⁴¹¹

Secara kesimpulannya dapat disampaikan bahwa sebagaimana telah dibahas sebelumnya bahwa dalam fiqh siyasah klasik, terutama bersandarkan pandangan Imam al-Mawardi dan Ibnu Khaldun, pemerintahan memiliki dua fungsi utama, yaitu himayat al-din (pemeliharaan) agama dan siyasat al-dunya (pengaturan kehidupan dunia) maka fungsi ini dapat dilihat dalam kewenangan pemerintahan Aceh dan urusan wajib dalam penyelenggaraan pemerintahan. Walaupun tidak sepenuhnya persis dalam penyelenggaraan tata pemerintahan Islam di era kekhalifahan, tetapi unsur-unsur himayat al-din dan siyasat al-dunya dapat ditemukan dalam penyelenggaraan pemerintahan Aceh. Di sisi lain, juga ditemukan adanya upaya legislasi hukum-hukum Islam dan upaya untuk menerapkan maqshid syar’iyah dalam legislasi dan kebijakan-kebijakan pemerintahan.

Dalam bidang taqnin hukum Islam sesuai dengan kewenangannya, Pemerintahan Aceh (eksekutif dan legislatif) telah membentuk sejumlah qanun berkaitan dengan pelaksanaan syariat Islam. Qanun-qanun tersebut meliputi:

1. Pengaturan Hukum Maisir
2. Pengaturan Hukum Khalwat
3. Pengaturan Hukum Ikhtilat
4. Pengaturan Zakat
5. Pengaturan Jinayat
6. Pengaturan Peran Ulama
7. Pengaturan Hukum Keluarga

⁴¹¹ Wawancara dengan M Nasir Jamil tanggal 16 Februari 2019 di Lhokseumawe.

Menurut Teuku Abdul Manan, dalam rangka menjalankan pemerintahan berdasarkan prinsip-prinsip Islam pemerintah Aceh juga tidak melupakan kewajiban-kewajiban untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat Aceh dengan melaksanakan hal-hal di bawah ini.⁴¹² Diantaranya ialah menjadikan zakat sebagai Pendapat Asli Daerah. Di Aceh, tidak seperti di provinsi lainnya di Indonesia, zakat merupakan pungutan yang dijadikan sebagai pendapat asli daerah yang dikelola di bawah sebuah lembaga non-struktural yaitu Baitul Mal Aceh. Baitul Mal Aceh dibentuk sebagai lembaga semi pemerintahan karena memiliki sekretariat dan pegawai dari kalangan pegawai negeri yang diangkat oleh Gubernur Aceh. Lembaga ini merupakan amil zakat resmi yang dibentuk pemerintah Aceh untuk mengelola zakat, infaq dan sedekah di Aceh. Ketentuan zakat sebagai sumber PAD bagi Aceh dan kabupaten/kota di Aceh tertuang dalam pasal 180 ayat (1) UU No. 11/2006. Pengelolaan zakat tersebut dilakukan oleh Baitul Mal sebagaimana tertuang dalam pasal 191 yang diatur lebih lanjut dalam qanun Aceh dan qanun kabupaten/kota. Atas dasar itu lahirlah Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Zakat dan Qanun Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal.

Secara umum, persoalan asas keislaman dalam penyelenggaraan pemerintahan Aceh dapat dikategori dalam beberapa sudut pandang. Pertama, secara historis Aceh merupakan wilayah yang sudah punya pengalaman panjang dalam penyelenggaraan pemerintahan Islam. Hal ini dapat dilihat dengan tersedianya berbagai instrumen politik dan hukum di masa kesultanan Aceh untuk memastikan jalannya hukum Islam. Kedua, dalam konteks NKRI, Aceh ditempatkan sebagai daerah istimewa dan khusus yang di dalamnya diberikan kewenangan untuk menerapkan syariat Islam dengan segala dinamikanya, tetapi tetap berada dalam satu pengawasan sistem politik dan hukum nasional. Hanya saja, dinamika hubungan Aceh dan pemerintah pusat kerap diselingi ketegangan dan konflik politik dan militer yang mengakibatkan perkembangan pemerintahan Aceh dan kesejahteraan rakyat mengalami pasang surut dan krisis. Ketiga, penerapan asas keislaman hanya dipahami secara terbatas yaitu dalam hal

⁴¹² Teuku Abdul Manan, *Politik Hukum...* hlm. 385.

penyelenggaraan syariat Islam oleh dinas-dinas tertentu seperti dinas syariat Islam dan dinas pendidikan dayah dalam pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota. Sementara lembaga keistimewaan seperti MPU hanya menjadi mitra pemerintahan tetapi pandangan-pandangan MPU tidak secara otomatis mengikat pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten kota. Keempat, dalam konteks legislasi, terlihat bahwa qanun-qanun yang berdimensi syariat Islam cukup produktif dihasilkan oleh DPR Aceh dan DPRK Kabupaten/kota.

C. PROBLEMATIKA POLITIK DAN HUKUM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN ACEH BERDASARKAN ASAS KEISLAMAN DALAM SISTEM NEGARA KESATUAN DAN NEGARA-BANGSA (*NATION-STATE*)

1. Problem Sosial Politik Pemerintahan Otonomi Daerah

Dalam pelaksanaan desentralisasi asimetris di berbagai negara, muncul setidaknya disebabkan oleh dua persoalan mendasar yang dihadapi negara yang bersangkutan. Pelembagaan desentralisasi asimetris tersebut bertujuan untuk mengatasi persoalan-persoalan tersebut. Persoalan pertama, berkaitan dengan persoalan politik karen kemajemukan budaya. Kedua, persoalan kapasitas teknokratis dan manajerial yang dihadapi oleh daerah. Harapannya, dengan desentralisasi asimetris ini akan memberikan ruang gerak yang luas dan membuka kreativitas daerah yang bersangkutan.⁴¹³ Tampaknya, jika persoalan fundamental yang mendasari pemberian desentralisasi asimetris bagi sebuah daerah adalah alasan politik, dapat diduga bahwa bobot desentralisasi dari waktu ke waktu ditentukan oleh konfigurasi politik yang ada di pusat.

Gelombang desentralisasi politik setelah reformasi telah menghasilkan perubahan radikal dalam prinsip-prinsip dasar ketatanegaraan di Indonesia. Walaupun perubahan-perubahan itu merupakan kesinambungan dari pergeseran kaidah hukum pemerintahan daerah dari sejak kemerdekaan, perubahan yang terjadi di era reformasi sejak tahun 1998 merupakan yang paling fundamental. Sejarah pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang awalnya terformat dalam dikotonomi antara “Kesatuan atau federal” dan antara “Republik dan Kerajaan” akhirnya difinalkan oleh *founding fathers* dalam bentuk “republik” dengan susunan “kesatuan”. Susunan kesatuan memberikan suatu mandala bagi wujudnya keanekaragaman dalam ikatan kesatuan, sementara bentuk republik memungkinkan

⁴¹³ Deborah Sanur L, Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus Aceh, *Politica*, Vol. 11 No. 1 Mei 2020, hlm. 68.

implementasi demokrasi dan kedaulatan rakyat sampai kepada pemerintahan di daerah.⁴¹⁴

Sejak awal pembentukan negara, sistem pemerintahan daerah mengalami dinamika dan problem sosial, politik dan hukum yang dalam. Pencarian format pemerintahan daerah yang pas dalam susunan negara kesatuan menjadi salah satu persoalan. Prof Amrah Muslimin mencatat dengan cermat berbagai persoalan politik dan hukum dalam hukum otonomi daerah. Diantara dilema otonomi daerah yang menjadi pusat perdebatan klasik dalam otonomi daerah di Indonesia adalah bagaimana membangun keseimbangan antara asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi. Padahal, kedua asas ini tidak dapat dipisahkan dalam pelaksanaannya sebagai konsekuensi susunan negara kesatuan. Asas desentralisasi perlu diperkuat karena memberi ruang bagi pelaksanaan urusan-urusan pemerintahan mengenai rumah tangga daerah demi meningkatkan kesejahteraan di daerah. Namun, di sisi lain asas dekonsentrasi perlu diberi ketentuan-ketentuan yang tegas demi pemeliharaan kesatuan bangsa dan keutuhan negara.⁴¹⁵ Di titik inilah yang kerap menimbulkan ketegangan antara pusat dan daerah di era reformasi di mana seluruh badan politik daerah baik eksekutif dan legislatif dipilih langsung oleh rakyat, sehingga para pemimpin daerah merasa memiliki legitimasi politik yang sama kuatnya dengan para pemimpin di pusat.

Gerald S Maryanov, secara langsung menyebut bahwa desentralisasi merupakan sebuah problem politik bagi Indonesia. Dalam bukunya yang langsung menyebut tema itu, Maryanov menyebutkan bahwa:

“The decentralization in Indonesia is an approach to two significant problems: it is a method for spreading government to all parts of the country; it is a method for accomodating regional differences, regional aspirations, and regional demands within the confines of the unitary state. Thus it might be better interpreted as an approach to two aspects of the same problem –how to

⁴¹⁴ Agussalim Andi Gadjong, *Analisis filosofis....*hlm. 151.

⁴¹⁵ Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah* (Bandung: Penerbit Alumni, 1978), hlm. 154.

achieve a stable, functioning, democratic state fulfilling the Indonesian expectation of what a government is to do.”⁴¹⁶

Dengan demikian, desentralisasi merupakan sebuah kebijakan politik nasional untuk menjaga keberlangsungan hidup negara Indonesia dengan menghadirkan sebuah pemerintahan yang langsung bersentuhan dengan kepentingan dan aspirasi masyarakat yang tersebar luas di ribuan kepulauan di Indonesia. Namun, desentralisasi juga diharapkan melahirkan sebuah kestabilan politik. Harapan ini tampaknya merupakan sebuah tujuan yang harus terus diikhtiarkan untuk dicapai.

Dalam pandangan Ryaas Rasyid yang dianggap merupakan arsitek desentralisasi pasca reformasi, menjelaskan persepektif politik kebijakan desentralisasi di Indonesia sebagai berikut:

From a political perspective, decentralisation is fundamental to the development of democracy. First, it gives the provincial and district legislatures (DPRD I and II) the power to elect and hold accountable local heads of governments (that is, provincial governors and district heads – the bupati and mayors); to initiate and promulgate statutes and regulations; to approve budgets; and to create new institutions. None of this was possible under the previous system without the approval of the central government. Second, with the Considerable powers now invested in the regions – especially in the fields of mining, forestry, industry, investment, land administration, public works, education and culture, public health, transportation, environment, cooperatives and labour affairs – local communities have gained vastly greater opportunities to participate in decision-making and to provide their own services. Third, as a consequence of heightened public accountability, the community can ensure that its interests will not be violated.⁴¹⁷

Dalam analisis Alfitra Salamm, salah satu faktor yang menentukan hubungan pusat dan daerah adalah masalah perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Masalah ini menimbulkan ketegangan antara pusat dan daerah serta mengancam

⁴¹⁶ Gerald S Maryanov, *Decentralization in Indonesia as a Political Problem* (Singapore: Equinox, 2009), hlm. 11.

⁴¹⁷ M Ryaas Rasyid, Regional Autonomy dan Local Politics in Indonesia, dalam Edward Aspinall dan Greg Fealy (editor), *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralization and Democratization* (Singapore: ISEAS, 2003), hlm. 64.

integrasi nasional. Walaupun diakui bahwa konflik-konflik dengan daerah dipicu oleh sentralisasi politik dan eksploitasi sumber daya alam, tetapi hal itu tidak akan menjadi menguat jika adanya keadilan dan kejujuran pusat dalam pembagian hasil, yaitu adanya suatu pola perimbangan keuangan yang adil.⁴¹⁸ Ketegangan antara pusat dan daerah secara reformasi lebih banyak disuarakan dalam konteks perimbangan keuangan ini. Jadi, poros problematik otonomi daerah adalah pada hubungan kekuasaan pusat dan daerah.

Menurut Irfan Setiawan, relasi pusat dan daerah dapat diartikan sebagai hubungan kekuasaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagai konsekuensi dianutnya asas desentralisasi dalam pemerintahan negara⁴¹⁹ Bentuk dan bobot hubungan tersebut secara teoritis bisa sangat beragam. Menurut Clarke dan Stewart yang dikutip Irfan Setiawan, hubungan antara pusat dan daerah dapat dibedakan menjadi tiga model. Pertama, *the relative autonomy model*, yaitu pola hubungan yang memberikan kewenangan yang relatif besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Penekanan terletak pada pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam kerangka kekuasaan, tugas dan tanggungjawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundangan. Kedua, *the agency model*, yaitu model di mana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan cukup berarti sehingga keberadaan terlihat sebagai agensi pemerintah pusat. Pada model ini, pemerintah pusat mendominasi pemerintahan dengan pembiayaan yang digelontorkan dari pusat. Ketiga, *the interaction model*, merupakan sebuah model hubungan di mana keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.⁴²⁰

Pandangan lain disampaikan Asep Nurjaman yang mengemukakan beberapa alternatif hubungan pusat dan daerah. Pertama, hubungan pusat-daerah dibangun atas

⁴¹⁸ Alfitra Salamm, Otonomi Daerah dan Akuntabilitas Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah, dalam Syamsuddin Haris (editor), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah* (Jakarta: LIPI, 2005), hlm. 281.

⁴¹⁹ Irfan Setiawan, *Handbook Pemerintahan...*, hlm. 6.

⁴²⁰ *Ibid*, hlm. 6-7.

dasar kekuasaan yang besar pada pusat (*highly centralized*). Kedua, hubungan pusat-daerah dibangun atas dasar pemberian kewenangan yang besar bagi daerah (*highly decentralized*) atau sistem konfederatif. Ketiga, hubungan pusat-daerah berdasarkan *sharing system*, yang banyak dianut oleh negara federal.⁴²¹

Dalam konteks hubungan pemerintah pusat dengan Aceh, model interaksi tampaknya lebih dominan. Besaran dan bobot otonomi bagi Aceh sangat tergantung pada dinamika politik dan konflik diantara keduanya. Lahirnya status istimewa dan khusus bagi Aceh sangat ditentukan oleh kekuatan masing-masing pihak. Pada saat Aceh mengalami gejolak yang ditandai oleh pemberontakan bersenjata, pemerintah pusat melakukan langkah-langkah politik dan hukum mengakomodasi tuntutan-tuntutan yang muncul di Aceh. Sebaliknya, ketika kondisi kembali normal dan posisi pemerintah pusat menguat, kewenangan-kewenangan Aceh dibatasi oleh berbagai macam bentuk aturan dan pengawasan. Hal ini kerap difrasekan “melepas kepala memegang ekor”, yaitu suatu gambaran interaktif sosial politik hubungan Aceh dan Jakarta. Sebuah frase yang menggambarkan bahwa kewenangan yang diberikan bukanlah sebuah kewenangan yang efektif, melainkan sebuah kewenangan relatif, tergantung interaksi dan dinamika sosial politik.

Menurut pandangan lain, bobot otonomi dapat dinilai dari tinjauan apakah sebuah daerah itu betul-betul mandiri atau tidak, yang bisa dilihat dari beberapa segi. (i) segi peraturan, apakah peraturan yang dibentuk oleh daerah otonom tersebut bebas campur tangan pusat atau tidak; (ii) segi kepegawaian, apakah daerah otonom dapat mengangkat sendiri pengawainya atau harus terlebih dahulu meminta persetujuan pusat; (iii) segi keuangan, apakah daerah otonom memiliki keuangan sendiri yang terpisah dengan keuangan pusat, apakah daerah otonom mempunyai sumber-sumber keuangan sendiri, dan apakah daerah otonom memiliki peraturan perpajakan sendiri, yang terpisah dari pusat untuk membiayai sendiri pengeluarannya, serta apakah tersedia sumber-sumber perpajakan sendiri sebagai sumber pendanaan untuk

⁴²¹ *Ibid*, hlm. 7.

memenuhi kebutuhannya sendiri. Begitulah beberapa ukuran yang dipergunakan untuk mengukur kemandirian daerah otonom.⁴²²

Dalam penilaian Syarif Hidayat, diantara permasalahan otonomi daerah di Indonesia adalah kapasitas elit lokal. Secara rincinya, permasalahan elit lokal ini dalam menjalankan otonomi daerah adalah sebagai berikut:

“Put simply, there are four factors to local state elites capacity to make autonomous choices centred on their access to accumulated resources: (1) skill in interpreting central government policy; (2) knowledge of local problems; (3) alliances with particular societal groups; (4) individual connections with central elites.⁴²³

Sebagaimana telah disampaikan sebelumnya, bahwa poros problematik desentralisasi dan otonomi di Indonesia adalah hubungan kekuasaan pusat-daerah. Menurut Edward Aspinall dan Greg Fealy, desentralisasi di Indonesia pasca reformasi telah melahirkan sebuah perubahan paling radikal di dunia dalam hal hubungan pusat-daerah.

Soon afterwards, the government introduced legislation for one of the most radical decentralisation programs attempted anywhere in the world. A key feature of the bills was that a wide array of powers would be devolved not to the first tier of regional government – that is, the provinces – but to the second tier, the district (kabupaten/kota) level.⁴²⁴

Di kemudian hari, perubahan radikal dalam desentralisasi dikoreksi dengan berbagai undang-undang yang memperkuat kembali posisi pemerintah pusat dalam hubungan kekuasaannya dengan daerah. Kecuali untuk provinsi khusus seperti Aceh, Yogyakarta dan Papua yang diterapkan pola desentralisasi asimetris, di daerah lain pemerintah pusat terus berupaya untuk membangun standar pengawasan untuk menyeimbangkan kembali hubungan pusat-daerah pasca reformasi. Bagaimanapun, seperti gambaran Ryaas Rasyid tentang adanya komitmen pusat untuk mengurangi

⁴²² Safri Nugraha, Kerangka Teoritis dan Yuridis Otonomi Daerah, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Nomor 4 Tahun XXVI Agustus 1996, hlm.345.

⁴²³ Syarif Hidayat, ‘Hidden autonomy’, Understanding the nature of Indonesia decentralization on a day to day basis, dalam Maribert Erb dkk (editor), *Regionalism in Post-Suharto Indonesia* (Oxon: Routledge, 2005), hlm. 67.

⁴²⁴ Edward Aspinall dan Greg Fealy, *Local Power*....hlm. 3.

kekuasaan dan menyerahkan kekuasaan kepada daerah yang merupakan sebuah bentuk komitmen terhadap reformasi tata kelola pemerintahan dalam bentuk UU No 22 Tahun 1999,⁴²⁵ pada perkembangannya evaluasi-evaluasi dilakukan dengan semakin sekian banyak UU yang berkaitan dengan pemerintahan daerah.

Menurut Adji Primanto ada lima persoalan dalam desentralisasi di Indonesia. Permasalahan tersebut meliputi (1) mindset atau mentalitas aparatur birokrasi yang belum berubah; (2) hubungan antara institusi pusat dan daerah; (3) sumber daya manusia yang terbatas; (4) pertarungan kepentingan yang berorientasi pada perebutan kekuasaan, penguasaan aset dan adanya gejala *powershift syndrome* yang menghinggapi aparat pemerintahan; (5) keinginan pemerintah untuk menjadikan desa sebagai unit politik.⁴²⁶

Dari kajian yang telah dibahas sebelumnya dapat diketahui bahwa persoalan penyelenggaraan otonomi daerah memiliki sejumlah permasalahan yang dapat dilacak. Permasalahan tersebut ada di pemerintah daerah sendiri dan ada pula di pemerintahan pusat. Dengan memahami hal itu, maka upaya untuk memperkuat pemerintahan daerah hanya bisa terjadi apabila pemerintah pusat dan pemerintahan daerah sama-sama membenahi masalah-masalah yang timbul di tempat masing-masing. Pemerintah pusat secara ikhlas membina daerah dan daerah bersungguh memperbaiki tata kelola pemerintahannya.

2. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus dan Istimewa

Daerah khusus dan istimewa dibentuk berdasarkan kebijakan politik hukum negara yang menerapkan prinsip desentralisasi politik dan dekonsentrasi. Menurut Profesor Amrah Muslimin desentralisasi politik ialah pemberian hak dan kewenangan pada badan-badan politik daerah, yaitu badan-badan politik yang mewakili rakyat yang terbentuk karena adanya suatu pemilihan. Badan-badan ini merupakan alat

⁴²⁵ Ryaas Rasyid, *Regional Autonomy*....hlm. 63.

⁴²⁶ Aji Primanto, *Otonomi Daerah dan Pemberdayaan Masyarakat di Indonesia* (Malang: Intelegensia Media, 2020), hlm. 6.

pemerintah daerah yang mempunyai hak yang disebut otonomi dan *medebewind*. Otonomi, diartikan oleh Amrah Muslimin sebagai “pemerintahan sendiri”, auto (sendiri), nomos (pemerintahan).⁴²⁷ Hal ini mirip dengan sikap GAM dalam perundingan dengan RI yang memaknai pemerintahan Aceh sebagai *self-government* (pemerintahan sendiri).

Menurut Amrah Muslimin, secara dogmatis, otonomi di Indonesia dipakai dalam arti yang luas yang berlandaskan ajaran van Vollenhoven, maka otonomi mencakup empat aktivitas pemerintahan:

1. Membentuk perundangan sendiri (*zelfwetgeving*).
2. Melaksanakan sendiri (*zelfuitvoering*).
3. Melakukan peradilan sendiri (*zelfrechtpraak*).
4. Melakukan tugas kepolisian sendiri (*zelfpolitie*).⁴²⁸

Sehingga Amrah Muslimin menyimpulkan bahwa:

“Jadi otonomi yang luas seharusnya, di samping luasnya tugas-tugas menurut lingkup masing-masing bidang meliputi empat bidang tersebut di atas dalam melakukan tugas yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah pusat, akan tetapi dilaksanakan oleh suatu daerah otonom, yaitu mengurus rumah tangganya dalam arti menyelenggarakan kesejahteraan rakyat dalam suatu daerah tertentu.”⁴²⁹

Berdasarkan pandangan Amrah Muslimin di atas daerah otonom seharusnya memiliki kapabilitas untuk mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan ruang lingkup tugasnya. Dalam konteks Aceh, praktik pemerintahan daerah hampir mendekati ajaran van Vollenhoven di atas, yaitu adanya empat aktivitas pemerintahan dalam bidang tertentu yang berkaitan dengan keistimewaan dan kekhususan Aceh. Dalam bidang pembentukan undang-undang pemerintahan Aceh memiliki kewenangan membentuk qanun-qanun Aceh terutama yang berhubungan dengan bidang keistimewaan dan kekhususan Aceh. Bahkan, ada posisi qanun-qanun tertentu

⁴²⁷ Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah* (Bandung: Penerbit Alumni, 1978), hlm. 16.

⁴²⁸ *Ibid.*

⁴²⁹ *Ibid.*

yang tidak dapat dibatalkan oleh pemerintah pusat secara executive review tetapi harus menempuh jalur *judicial review* di Mahkamah Agung. Qanun-qanun dimaksud adalah qanun-qanun tentang syariat Islam.

Demikian juga halnya dalam konteks melaksanakan sendiri peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini qanun-qanun yang berkaitan dengan kekhususan dan keistimewaan Aceh dibebankan kepada pemerintahan untuk dilaksanakan baik dari sisi pelaksanaan maupun pembiayaan.

Dalam hal melakukan peradilan sendiri, Aceh memiliki Mahkamah Syar'iyah yang memiliki kewenangan untuk melakukan proses peradilan untuk kewenangan khusus dalam hal pelanggaran hukum syariat di Aceh. Ketentuan ini diatur tersendiri bagi Aceh, kendati pun Mahkamah Syar'iyah tetap merupakan peradilan di bawah Mahkamah Agung. Dalam hal melakukan tugas kepolisian sendiri, Aceh memiliki satuan polisi syariah yang disebut Wilayatul Hisbah (WH) yang berwenang melakukan penindakan terhadap pelanggaran hukum dalam bidang syariat Islam.

Secara politis pelaksanaan otonomi khusus di Indonesia juga menjadi kendala karena sikap pemerintah pusat yang ambigu. Tidak dapat disangkal bahwa pemerintah memiliki kecurigaan terhadap pelaksanaan otsus di daerah-daerah yang memiliki riwayat separatisme seperti Aceh dan Papua. Hal itu menimbulkan persepsi bahwa otsus akan dipergunakan sebagai alat untuk mendorong kemerdekaan bagi daerah dari NKRI.⁴³⁰ Kendala lainnya adalah belum lengkapnya aturan-aturan pelaksana dari pemerintah pusat yang menjadi turunan dari perintah UU No 11 tahun 2006. Hal ini mengakibatkan pemerintah daerah tidak bisa menjalankan kewenangannya dengan sempurna.

Menurut Endi Jaweng desentralisasi asimetris secara substansial terdiri dari dua hal, yaitu (1) kewenangan yang tercermin dalam kelembagaan; (2) pendanaan. Dari sisi fiskal pemerintahan Aceh memiliki hal yang sangat menguntungkan karena sumber pendapatannya cukup beragam. Dalam UU No 11 Tahun 2006 disebutkan

⁴³⁰ Lambang Trijono, *Pembangunan sebagai Perdamaian* (Jakarta: Yayasan Obor, 2017), hlm. 112.

bahwa adanya (1) Dana Bagi Hasil (DBH) pertambangan minyak bumi sebesar 55 persen tanpa dibatasi waktu; (2) adanya tambahan DBH pertambangan gas bumi 40 persen tanpa batas waktu; (3) adanya Dana Alokasi Khusus (DAK) dari tahun pertama sampai tahun kelima belas dengan besaran 2 persen dari plafon Dana Alokasi Umum (DAU) Nasional dan akan menurun menjadi 1 persen setelah tahun keenambelas sampai dengan tahun keduapuluh; (4) sebagian pendapatan yang berasal dari BUMN hanya beroperasi di Aceh dengan besaran yang ditentukan pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh.⁴³¹

Namun pengelolaan dana otsus tersebut masih mengalami kendala dan hambatan. Diantara hambatan tersebut berkaitan dengan pembinaan mulai dari kesiapan perencanaan, baik dari pusat maupun daerah, persoalan kelembagaan, sumber daya manusia, dan muaranya pada persoalan pengawasan. Menurut Siti Zuhro, pengaruh politik sangat berperan dalam pengelolaan dana otsus di Aceh karena dominasi mantan kombatan GAM dalam DPRA.⁴³² Walaupun demikian, kondisi ini memang dapat dipahami mengingat di Aceh dana Otsus dipandang sebagai dana pasca konflik yang harus dipergunakan untuk merehabilitasi Aceh dan masyarakat yang terimbas konflik Aceh.

Persoalan hubungan Jakarta-Aceh juga terjadi pada sektor regulasi turunan UU Nomor 11 Tahun 2006. Masih ada peraturan turunan yang menjadi syarat yuridis bagi implementasi UU tersebut belum selesai dibentuk oleh pemerintah.⁴³³ Tidak diketahui alasan pemerintah pusat tidak secara penuh menyusun aturan atau regulasi teknis bagi implementasi UU Nomor 11 Tahun 2006. Apakah ini yang disinyalir sebagai “melepas kepala memegang ekor” dalam konteks hubungan pusat-daerah di Indonesia.

⁴³¹ Dini Suryani, Pengawasan Pengelolaan Dana Otonomi Khusus dan Dana Istimewa dalam Desentralisasi Asimetris dalam Nyimas Latifah Aziz (editor) *Dinamika pola Pengawasan Dana Otonomi Khusus dan Istimewa: Aceh, Papua dan DIY* (Jakarta: Yayasan Obor, 2018), hlm. 3-4.

⁴³² Ibid, hlm. 4.

⁴³³ Deborah Sanur L, Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus Aceh, **Politica**, Vol. 11 No. 1 Mei 2020, hlm. 77.

3. Negara Kesatuan dan Pluralitas Hukum

Konsepsi negara kesatuan telah dibicarakan pada bab sebelumnya. Bagian akan melihat persoalan negara kesatuan dengan pluralitas hukum dan bentuk pemerintahan, karena konsepsi negara kesatuan memberikan konsekuensi bahwa tidak ada satuan pemerintahan di bawah pemerintah pusat yang memiliki kedaulatan. Apabila hanya negara yang memiliki kedaulatan, maka hukum yang dibentuk merupakan perwujudan dari kehendak negara. Oleh sebab itu, langkah pemerintah pusat untuk memberikan kewenangan bagi pelaksanaan syariat Islam di Aceh merupakan sebuah langkah yang harus dipayungi oleh konstitusi supaya tidak menjadi kontroversi dalam bentuk negara kesatuan. Di sinilah peran UUD 1945 yaitu pasal 18 yang mengakui daerah istimewa dan khusus, termasuk di dalamnya Aceh, DKI Jakarta, DI Yogyakarta dan Papua.

Dalam konteks hubungan antara negara kesatuan dan hukum, paling tidak muncul dua paham. Pertama paham unifikasi hukum yang berpandangan bahwa selayaknya negara kesatuan hanya ada satu hukum yang berlaku bagi seluruh rakyatnya dan satu lagi paham yang menganut pluralisme hukum.⁴³⁴ Pendukung pluralisme hukum pun tidak sedikit yang memandang bahwa kemajemukan Indonesia tidak mungkin diwadahi hanya oleh sebuah hukum yang bersifat seragam. Kesadaran tentang adanya kemajemukan ini ditegaskan oleh Prof Harsja Bachtiar mengingatkan bahwa di samping memiliki ‘nasion besar’ yaitu bangsa Indonesia, terdapat pula dan jangan dilupakan nasion-nasion lama yang lebih kecil yang berbasis pada kesukubangsaan yang tersebar di seluruh Indonesia. Masing-masing nasion kecil itu memiliki hukumnya tersendiri.⁴³⁵

Pluralisme hukum adalah sebuah konsep politik hukum yang menunjuk pada sebuah konstruksi hukum yang di dalamnya aturan hukum dominan

⁴³⁴ Soedirman Tebba, *Sosiologi Hukum Islam* (Yogyakarta: UII Press Indonesia, 2003), hlm. 100.

⁴³⁵ Sulistyowati Irianto, *Pluralisme Hukum Waris dan Keadilan Perempuan* (Jakarta: Penerbit Obor, 2016), hlm. 8.

mengakui dan memberi ruang baik secara eksplisit maupun implisit bagi jenis hukum lain, seperti hukum adat dan hukum agama. Yang menjadi hukum dominan adalah hukum negara yang mengesahkan dan mengakui adanya hukum lain dan memasukkannya dalam sistem hukum negara. Politik pluralisme hukum ini merupakan sebuah langkah responsif negara untuk mewadahi kemajemukan hukum yang ada.⁴³⁶

Menurut Soetandyo Wignjosoebroto, semangat nasional dan sentralisme akan berbahaya karena akan terus menerus mencurigai segala gerakan yang mendesakkan pengakuan dari komunitas lokal sebagai satuan-satuan otonom. Dia menyatakan bahwa justeru ditingkat global perkembangan politik dan hukum semakin mengarah kepada pengakuan terhadap komunitas-komunitas subnasional yang sebenarnya memiliki hak untuk menentukan nasibnya sendiri. Oleh sebab itu, apabila ada ruang selisih undang-undang negara dengan hukum rakyat yang informal dan tidak tertulis yang berpotensi menimbulkan konflik antara pusat dan daerah, dalam perkembangan politik dan hukum antar bangsa lebih mengarah kepada solusi kompromistik.⁴³⁷

Polemik tentang paham pluralisme hukum dengan unifikasi hukum sebenarnya telah berlangsung jauh dalam hukum Hindia Belanda di era kolonial. Beberapa ahli hukum Belanda seperti C Th van Deventer dan D Fock meyakini bahwa semua langkah penting untuk melakukan modernisasi penduduk Hindia Belanda adalah dengan mewajibkan penduduk pribumi untuk mengikuti hukum Eropa. Jalan ini hanya bisa dirambah dengan melakukan penyatuan hukum secara cepat, walaupun dengan resiko memberangus kemajemukan untuk mewujudkan keseragaman.⁴³⁸ Langkah ini memang sangat berbahaya karena negara akan muncul menjadi aktor tunggal yang tidak bersedia menampung kemajemukan yang ada dalam

⁴³⁶ Gede Marhaendra Wijat Atmaja dkk, *Pluralisme Konstitusional dalam Pengakuan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat* (Yogyakarta: Penerbit Andi, 2017), hlm. 7-8.

⁴³⁷ Joenaidi Efendi, *Hukum dan Kearifan Lokal* (Surabaya: Jakad Publishing, 2018), hlm. 14-15.

⁴³⁸ Ratno Lukito, *Hukum Sakral dan Hukum Sekuler: Studi tentang Konflik dan Resolusi dalam Sistem Hukum Indonesia* (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2008), hlm. 220.

eksistensi bangsa tersebut. Langkah ini memang menjadi jalan bagi para penjajah, tetapi tidak dapat dilakukan dalam sebuah masyarakat merdeka yang hidup dalam keberagaman.

Di Indonesia, walaupun membawa semangat negara-bangsa modern yang memerlukan sebuah kekuatan integratif dalam masyarakatnya yang majemuk, tidak bisa dihindari bahwa wajah hukumnya adalah wajah hukum yang pluralis. Walaupun semangat untuk melakukan unifikasi hukum selalu muncul sebagai konsekuensi dari negara bangsa modern, tidak dapat disangkal bahwa kekuatan bagi munculnya pluralisme hukum tidak dapat dibendung. Selalu ada kenyataan bahwa setiap upaya negara untuk melakukan pemusatan dan penyeragaman, akan berhadapan dengan resistensi dan tantangan yang luas. Tidak dapat dipungkiri kemudian bahwa dalam negara yang multikultural ini tidak dapat dihindari adanya pluralisme hukum. Atau dengan kata lain, pluralisme hukum adalah kenyataan hidup yang sudah ada sejak lama sebelum terbentuknya negara Indonesia itu sendiri.⁴³⁹

Dalam hukum tata negara di Indonesia, sistem negara kesatuan memberikan konsekuensi tersendiri terhadap hukum yang diterapkan di daerah otonom. Kendati sudah digaungkan dan diundangkan penyelenggaraan otonomi daerah, tetapi hal itu belum berarti pemerintah pusat melepaskan penuh penyelenggaraan urusan rumah tangga daerah. Pada tataran operasional desentralisasi asimetris yang diberikan kepada sejumlah daerah khusus dan istimewa di Indonesia, termasuk Aceh ada sejumlah masalah. Hal ini disampaikan oleh Syamsuddin Haris yang menyebutkan bahwa materi kebijakan otonomi daerah telah menurunkan derajat otonomi dengan perubahan konsep “kewenangan” menjadi urusan. Perubahan ini menurutnya merupakan kemunduran dalam otonomi daerah karena menggeser pendulum otonomi daerah dari desentralisasi politik menjadi desentralisasi administratif. Hal ini diwujudkan oleh pemerintah pusat dengan melakukan pengawasan terhadap urusan rumah tangga daerah sehingga membuat daerah tidak memiliki otonomi penuh karena

⁴³⁹ Ibid, hlm. 8-9.

masih di bawah kendali dan kontrol pusat. Selain itu, perluasan peran pemerintah pusat dalam pembinaan dan pengawasan telah mendistorsi hakikat otonomi daerah itu sendiri.⁴⁴⁰

Di samping itu dalam konteks ketatanegaraan, pluralisme hukum memang masih terus menjadi perdebatan berkaitan dengan hukum Islam. Pemberian peluang kepada hukum Islam untuk menjadi bagian dari hukum nasional, tidak dapat dilepaskan dari adanya diskursus tentang hubungan Islam dan negara. Ada tiga paradigma yang berkembang dalam konteks hubungan Islam dan Negara. Ada tiga paradigma yang yaitu paradigma integralistik, paradigma simbiotik dan paradigma sekularistik.

Salah satu bentuk simbiotik dalam hukum adalah perjumpaan hukum Islam dengan hukum nasional, walaupun masih sebatas bidang munakah dan muamalah. Namun, sejauh yang berjalan sekarang, penormaan hukum Islam dalam hukum positif memang masih terus menjadi perdebatan politik yang membutuhkan perjuangan umat Islam yang lebih taktis dan strategis. Bagaimanapun, agama memerlukan perlindungan politik dan politik perlu dipandu oleh agama. Perjumpaan hukum Islam dalam bentuk penormaan hukum Islam paling signifikan adalah pembentukan regulasi jinaya Islam dalam Qanun Jinayah di Aceh. Namun, bukan berarti ketika Aceh memiliki payung hukum di tingkat undang-undang yang memberikan kewenangan bagi Aceh untuk menyelenggarakan syariat Islam, maka mudah saja bagi Aceh untuk menormakan kaidah hukum jinayah. Cukup banyak perlawanan dari kekuatan nasional dan internasional yang menekan Aceh supaya tidak memberlakukan hukum jinayah Islam di Aceh sebagai bagian dari NKRI dan bagian dari masyarakat global. Gubernur Aceh periode 2012-2017, Zaini Abdullah, mengaku

⁴⁴⁰ Syamsuddin Haris, *Masalah-masalah Demokrasi dan Kebangsaan di Era Reformasi* (Jakarta: Obor, 2014), hlm. 207.

ditelepon oleh duta besar Swedia di Jakarta mempertanyakan masalah qanun jinayat ketika ia menyetujui pemberlakuan qanun tersebut di Aceh.⁴⁴¹

4. Negara Bangsa dan Paham Unitarisme

Negara-bangsa (nation-state) merupakan konsep modern dalam khazanah ilmu politik dan tata negara. Konsep ini muncul sebagai bersamaan dengan abad pencerahan (*enlightenment*) bangsa Barat. Bagi umat Islam, keberadaan negara-bangsa memang cukup problematik. Konsep negara-bangsa didasarkan pada satu paham nasionalisme yang dalam literatur Islam terus diperdebatkan hingga saat ini. Walaupun nasionalisme diterima oleh kalangan bangsa Arab pasca runtuhnya kekhalifahan Turki Usmani karena alasan-alasan politis, hal itu telah mengerdilkan semangat kebersamaan dan kesatuan Islam. Bahkan mulai ada kecenderungan untuk menempatkan nasionalisme Arab lebih tinggi dari Islam, yang secara politis merugikan.⁴⁴²

Bagi Wael B Hallaq, mengajukan argumentasi dalam paradigma negara modern yang dilandasi oleh realitas moral modernitas, konsepsi negara Islam modern merupakan sebuah konsepsi yang secara inheren mengalami kontradiksi dalam istilah itu sendiri. Hallaq menyebutkan bahwa hukum Islam dan pemerintahan Islam tidak mungkin memiliki tempat di dunia saat ini dengan sistem konstitusinya yang sangat bertolak belakang. Alasannya, dunia Islam mengembangkan satu paradigma etika-legal-moral tersendiri yang berakar pada sejarah yang mencirikan identitasnya. Demikian pula halnya negara bangsa modern yang hadir secara inheren membawa sifat distingtif menyangkut politik, sosial, kultural, epistemik, dan psikologis tertentu. Tidak kurang juga negara modern juga disusun dalam satu sistem pengetahuan tertentu yang membentuk individu dan subjektivitas kolektif yang mengisi negara

⁴⁴¹ <https://aceh.tribunnews.com/2020/08/31/zaini-abdullah-pernah-ditelepon-dubes-swedia-karena-teken-qanun-hukum-jinayat-begini-jawabannya>, diunduh tanggal 3 April 2021, pukul 8.59 WIB.

⁴⁴² Abdul Chalik, *Islam, Negara, dan Masa Depan Ideologi Politik* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017), hlm. 186.

tersebut. Namun, Hallaq tetap memberikan sebuah optimisme “sempit” bagi kemungkinan nilai-nilai moral Islam berkontribusi terhadap perbaikan negara-bangsa modern yang penuh dekadensi. Walaupun hal itu membutuhkan sebuah penyesuaian-penyesuaian dalam diri dengan cara menampilkan diri lebih baik dari kalangan Barat yang menjadi *locus* negara bangsa modern itu. Islam, kata Hallaq, sebenarnya memiliki contoh dan lebih baik dalam hal pemerintahan dibandingkan negara-bangsa yang ada saat ini.⁴⁴³

Menurut Hallaq, atas dasar umat Islam modern dihadapkan untuk mampu mendamaikan dua kenyataan yang bertolak belakang itu, yaitu “kenyataan ontologis bahwa negara-modern yang eksistensinya tidak dapat dihindari, dan realitas deontologis untuk menghadirkan suatu pemerintahan syariah.” Dua kenyataan ini saat ini hampir tidak memiliki contoh praktis yang mampu tampil sebagai pendamai bagi keduanya, sebab fakta-fakta cukup banyak bahwa negara-negara yang menyebut dirinya negara-modern Islam pun belum ada yang mampu secara hakiki merehabilitasi bentuk-bentuk ajaran syariah yang sebenarnya.⁴⁴⁴

Adalah tidak mudah menemukan satu kesepakatan antara Islam dan nasionalisme yang menjadi dasar bagi pembentukan negara-bangsa. Di Indonesia sendiri, perdebatan ini sudah muncul sejak awal pendirian negara ini. Islam sudah ditawarkan sebagai dasar negara oleh kaum nasionalis dari kalangan umat Islam. Sementara kalangan nasionalis sekuler mengajukan Pancasila dan sosio demokrasi sebagai dasar negara. Walaupun pada akhirnya menerima Pancasila sebagai dasar negara, semua partai politik Islam di masa awal kemerdekaan bersatu dalam faksi Nasionalis Muslim memperjuangkan Islam sebagai dasar negara dalam Konstituante. Mereka menolak Pancasila versi Soekarno maupun Pancasila yang telah

⁴⁴³ Wael B Hallaq, *Ancaman Paradigma Negara-Bangsa: Islam, Politik, dan Problem Moral Modernitas*. Terj. Akh Minhaji (Yogyakarta: Suka Press, 2013).

⁴⁴⁴ *Ibid*, hlm. 31.

direformulasi yang telah dicantumkan dalam UUD, tetapi umat Islam lebih memiliki Pancasila yang ada dalam Piagam Jakarta.⁴⁴⁵

Dalam perkembangannya, ketika Pancasila sudah diterima sebagai dasar negara oleh umat Islam, tidak berarti hubungan umat Islam dengan negara sudah selesai. Di era Orde Baru umat Islam yang sempat mengalami bulan madu yang dengan tentara dalam menghancurkan komunisme, kembali kecewa terhadap pemerintahan yang dianggap sekuler. Hal ini ditunjukkan oleh protes besar umat Islam terhadap RUU Perkawinan yang dipandang sekuler. Upaya keras umat Islam untuk menghambat RUU Perkawinan tersebut berhasil dan akhirnya RUU tersebut dirubah secara substansial.⁴⁴⁶ Panorama tersebut menunjukkan bahwa upaya umat Islam untuk memperjuangkan keyakinannya tetap muncul kendati pun konsepsi negara bangsa telah diterima dengan Pancasila sebagai dasar negara.

Dalam konteks Aceh, seperti telah disinggung pada bab-bab sebelumnya keinginan untuk menjadikan syariat Islam sebagai hukum yang berlaku di Aceh telah muncul sejak awal ketika Indonesia merdeka. Hal ini sebagai kelanjutan dari sistem hukum di Aceh yang sudah ada sejak zaman kesultanan Islam di Aceh. Tidak heran, ketika pecah pemberontakan Darul Islam di Aceh, tuntutan utamanya adalah pemberlakuan syariat Islam di Aceh. Namun, pemerintah pusat baru merespon itu dengan memberikan keistimewaan Aceh tahun 1956 dalam paket UU untuk mengakhiri pemberontakan Aceh.⁴⁴⁷ Artinya, tidak mudah bagi Aceh untuk memperoleh kewenangan dalam bidang agama tanpa dilalui dengan sebuah perlawanan politik terhadap pemerintah pusat.

Pada masa Orde Baru, pelaksanaan keistimewaan Aceh dalam bidang agama dan terutama syariat Islam tidak terlihat secara nyata. Pemerintah orde baru yang sentralistik memang tidak memberikan ruang bagi produk hukum di daerah yang tidak sejalan dengan semangat integrasi nasional dan sistem hukum nasional. Oleh

⁴⁴⁵ Faisal Ismail, *Panorama Sejarah Islam dan Politik di Indonesia: Sebuah Studi Komprehensif* (Yogyakarta: IRCiSod, 2017), hlm. 101-102.

⁴⁴⁶ *Ibid*, hlm. 159.

⁴⁴⁷ Edward Aspinall, *Islam and Nation....*hlm. 35.

sebab itu, problematika utama eksistensi syariat Islam di Aceh dalam sistem negara bangsa adalah adanya kehendak negara orde baru untuk mempertahankan paham unitarisme tanpa yang tidak mengakui adanya kekhususan bagi daerah secara nyata. Dalam pandangan unitarisme Orde Baru, adanya plularisme hukum akan memecah belah persatuan bangsa.⁴⁴⁸

Pelaksanaan syariat Islam di Aceh bukan tanpa tantangan. Di tingkat nasional kritik terhadap syariat Islam tidak pernah sepi, terutama bagi mereka yang terus menggemakan upaya unifikasi hukum. Hamdan Zoelva, mantan Ketua Mahkamah Konstitusi (MK) memberikan pandangan terhadap hal itu:

Saya berpendapat bahwa paradigma politik unifikasi hukum yang dilakukan selama ini tidak sesuai dengan kondisi masyarakat Indonesia yang sangat plural dan majemuk yang memiliki ragam hukum yang berbeda-beda, apalagi sudah masuk dalam bidang hukum yang sensitif yang terkait dengan ajaran agama. Karena itu unifikasi hukum tidak dapat dipaksakan. Kebijakan penerapan syari'at Islam di NAD adalah langkah tepat untuk menghormati kehendak masyarakat yang menginginkannya. Walaupun tahap awal ini menimbulkan banyak perdebatan dil kalangan masyarakat, semoga ke depan akan mendapat bentuknya yang baku.⁴⁴⁹

Dalam paham negara kesatuan atau unitarisme memang menghendaki adanya kesatuan hukum nasional. Abdurrahman Wahid menyebutkan bahwa mengingat negara kesatuan ini dibangun berdasarkan kemajemukan, maka tidak mungkin negara ini dibangun atas landasan hukum Islam.⁴⁵⁰ Oleh sebab itu, penetapan bentuk negara kesatuan memiliki implikasi tersendiri terhadap bentuk hukum yang berlaku dalam sebuah negara. Hingga saat ini, tidak dapat dipungkiri bahwa sikap pemerintah, parpol, tokoh politik, dan para ahli hukum masih terus mengamati hukum Islam yang berlaku di Aceh. Partai politik, seperti Partai Solidaritas Indonesia (PSI) terus

⁴⁴⁸ Imam Syaukani, *Dasar-Dasar Politik Hukum* (Jakarta: Rajawali Press, 2004), hlm. 100.

⁴⁴⁹ Hamdan Zoelva, <https://zoelvapartners.id/penerapan-syariat-islam-dalam-bingkai-negara-bangsa/> diunduh tanggal 3 Maret 2021, pukul 14.02 WIB.

⁴⁵⁰ Aminuddin, *Pemikiran Politik Abdurrahan Wahid* (Jambi: Sulthan Thaha Press, 2010), hlm. 25.

menyuarakan sikapnya terhadap aturan-aturan syariah di daerah yang mereka anggap sebagai ancaman terhadap kebhinekaan.⁴⁵¹

Kekuatan politik nasional memang terbelah soal pemberlakuan syariat Islam di Aceh. Lembaga negara seperti Komnas Perempuan bahkan menyebutkan qanun jinayat di Aceh dianggap mendiskriminasi perempuan.⁴⁵² Hal ini menunjukkan bahwa ada komponen negara yang tidak menyepakati syariat Islam di Aceh tidak dilaksanakan secara menyeluruh, walaupun undang-undang membolehkannya. Posisi diametral ini terus bergulat di tingkat nasional antara suara-suara yang terus menggemakan solusi syariah bagi Indonesia dengan suara-suara untuk mempertahankan sekulerisme yang seperti ungkapan Arskal Salim malu-malu diakui sebagai paham negara bangsa.

Pelaksanaan syariat Islam di Aceh memang tidak semudah membalik telapan tangan. Tantangan demi tantangan yang muncul baik di dalam sistem pelaksanaan dan penyelenggaraan pemerintahan, maupun di dalam masyarakat secara nasional menunjukkan bahwa penyelenggaraan bentuk pemerintahan berdasarkan syariat Islam memang masih terus harus diperkuat dan didesain sesuai dengan perkembangan masyarakat dan perkembangan global.

Pemilihan bentuk negara kesatuan sebagai bentuk negara sebenarnya memiliki konsekuensi terhadap mazhab hukum yang dipilih. Oleh sebab itu, kalau kita menggali lebih dalam paham unitarisme ini memang harus ditempatkan secara bijaksana antara kehendak untuk menyatukan hukum dan mengenyampingkan kemajmeukan hukum, dengan fakta Indonesia sebagai sebuah negara yang majemuk. Jika tidak negara kesatuan bisa terancam karena ketidakmampuannya mengendalikan kemajemukan yang sangat tinggi di negara ini. Maka, norma konstitusi yaitu pasal 18, pasal 18 A dan pasal 18 B UUD 1945 merupakan payung bagi daerah-daerah

⁴⁵¹ Perda syariah di Indonesia: antara kearifan lokal, politik elektoral dan ancaman terhadap kebhinekaan, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-49332135>, diunduh tanggal 3 Maret 2021, pukul 14.31 WIB.

⁴⁵² [cnnindonesia.com/nasional/20141007143348-20-5578/qanun-jinayat-dinilai-mendiskriminasi-perempuan](https://www.cnnindonesia.com/nasional/20141007143348-20-5578/qanun-jinayat-dinilai-mendiskriminasi-perempuan), diunduh tanggal 3 April 2021, pukul 9.06 WIB.

seperti Aceh yang memiliki kekhususan dan keistimewaan dalam bidang agama, budaya dan pendidikan untuk tetap dijamin supaya tetap memiliki kewenangan dalam bidang syariat Islam, walaupun sudah ada bentuk baru unifikasi hukum dalam bentuk omnibus law di tingkat nasional. Artinya, jangan sampai omnibus law tersebut mengancam keistimewaan Aceh dalam bidang syariat Islam.

5. Efektivitas Penyelenggaraan Pemerintahan dalam bidang syariat Islam

a. Kapasitas Kelembagaan

Salah satu persoalan yang dihadapi dalam upaya penyelenggaraan pemerintahan Islam di Aceh adalah persoalan kapasitas. Secara teoritis, kapasitas merupakan konsep yang menunjukkan kepada kemampuan unit tertentu, seperti individu, organisasi, kelompok organisasi dan sistem.⁴⁵³ Kapasitas, menurut Morgan, memiliki lima karakteristik pokok, yaitu:

- 1) Kapasitas adalah keberdayaan dan identitas, kelengkapan yang dapat mengarahkan organisasi atau sistem untuk tumbuh, menjadi lebih beragam atau kompleks. Agar dapat berkembang dalam cara tersebut, sistem membutuhkan kekuasaan, kendali dan ruang. Kapasitas tersebut dilaksanakan secara bersama-sama dengan tindakan masyarakat untuk mempengaruhi kehidupan masing-masing dalam gaya tertentu.
- 2) Kapasitas harus dilakukan dengan kemampuan bersama, hal itu terdiri dari kombinasi atribut-atribut yang membuat sistem mampu berjalan.
- 3) Kapasitas sebagai wujud atau kondisi yang secara inheren merupakan fenomena sistem. Hal ini merupakan sebuah kompleksitas perilaku, sumber daya, strategi dan keahlian, baik yang berwujud maupun yang tidak berwujud.
- 4) Kapasitas merupakan wujud potensial yang temporer dan sulit dimengerti, tetapi terlihat dalam kinerja. Wujud potensial ia dapat menghilang dan rentan terkikis.

⁴⁵³ Simon Sumanjoyo Hutagalung dan Dedy Hermawan, *Membangun Inovasi Pemerintah Daerah* (Yogyakarta: Deepublish, 2018), hlm. 7.

- 5) Kapasitas adalah tentang penciptaan nilai-nilai publik. Kapasitas ini dapat juga muncul sebagai sebuah kekuatan negatif ketika ia menjatuhkan kepentingan publik seperti korupsi yang tergoganisasi. Oleh sebab itu, kapasitas positif merupakan sebuah kemampuan kelompok atau sistem untuk berkontribusi positif bagi kehidupan publik harus lebih diperkuat untuk berkompetisi dalam kekuasaan.⁴⁵⁴

Secara lebih detil kapasitas itu digambarkan dalam empat esensi pokok kapasitas, yaitu:

1. Kapasitas itu terdiri dari komponen atau elemen dasar seperti sumber daya finansial, struktur, informasi, budaya, lokasi, nilai dan lainnya.
2. Kapasitas mengacu kepada kompetensi yang fokus, keahlian, perilaku, motivasi, pengaruh dan kemampuan individual.
3. Kapasitas dapat diasosiasikan dengan kapabilitas yang merujuk kepada lingkup keahlian kolektif yang terdiri dari keahlian teknis, logistik atau *hard skill* (seperti analisis kebijakan, penilaian sumber daya, manajemen keuangan) dan keahlian umum atau *soft skill* (seperti kemampuan untuk memperoleh legitimasi, beradaptasi, menciptakan makna dan identitas).
4. Kapasitas merujuk kepada keseluruhan kemampuan sistem untuk menciptakan nilai.⁴⁵⁵

Adapun kapasitas spesifik yang berkaitan dengan aktivitas penyelenggaraan pemerintahan, para ahli seperti Sullivan dan Skelcher (2006) mengemukakan kerangka pemikiran tentang kapasitas yang dapat diidentifikasi dalam beberapa wujud, yaitu:

1. Kapasitas Strategis (*strategic capacity*). Kapasitas ini mencakup misi, agenda, intervensi spesifik dan tujuan yang dicakupkan dalam proses penyampaian. Kapasitas strategis ini mendorong komponen-komponen

⁴⁵⁴ Ibid, hlm. 8-10.

⁴⁵⁵ Ibid, hlm. 10-11.

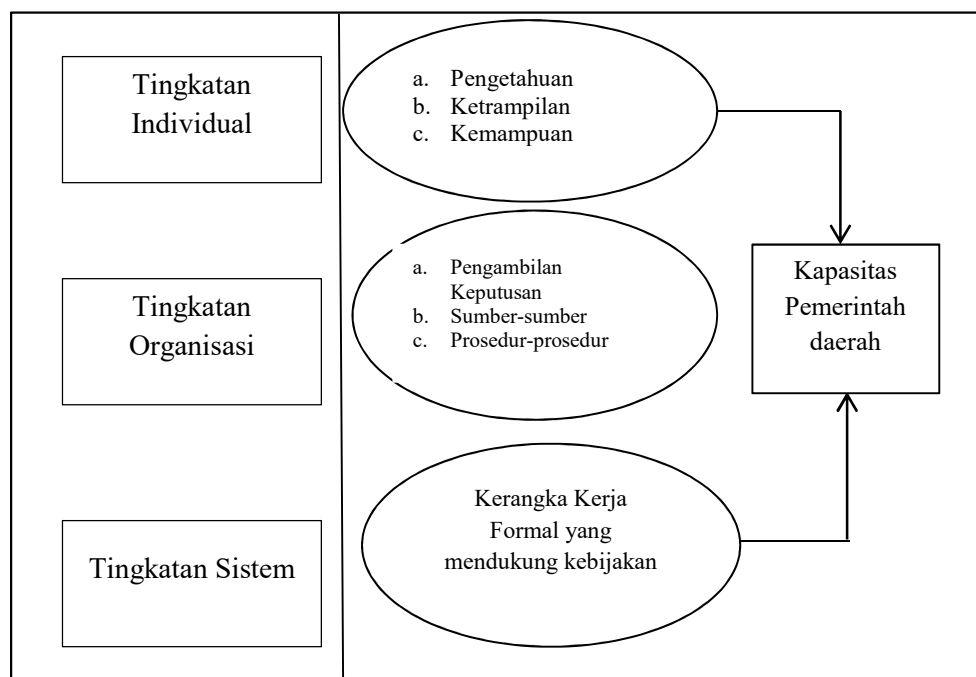
terlibat untuk bertindak secara kolektif dalam rangka mencapai misi dengan penggunaan dukungan infrastruktur.

2. Kapasitas tata kelola pemerintahan (*governance capacity*). Kapasitas ini berkaitan dengan tujuan penyampain kepentingan publik yang meracik berbagai sumber daya. Dalam pelaksanaannya kapasitas ini memerlukan bangunan formal tertentu yang dapat mengelola aliran sumber daya tersebut. Selain itu juga membutuhkan pengembangan mekanisme akuntabilitas, sehingga aktivitas kolaborasi yang dilakukan menjadi transparan dan terbuka bagi stakeholders yang relevan.
3. Kapasitas operasional (*operational capacity*). Kapasitas ini merujuk kepada bentuk cara yang dilakukan oleh para aktor dalam menggunakan beragam mekanisme untuk memaksimalkan upaya kolaborasi mereka dalam menyampaikan jenis layanan atau proyek baru.
4. Kapasitas praktis (*practical capacity*). Kapasitas ini fokus pada keahlian dan kemampuan para profesional dan lainnya.
5. Kapasitas komunitas (*community capacity*). Kapasitas ini berkaitan dengan pelibatan publik sebagai pengguna layanan atau anggota komunitas yang merupakan elemen kunci bagi berbagai inisiatif pemerintah. Secara konsekuen, kerjasama diperlukan untuk memenuhi kebutuhan publik, mendukung keterlibatan komunitas dan warga yang berpeluang untuk semakin membuka kerjasama.⁴⁵⁶

Sementara Soeprapto menggambarkan tingkatan-tingkatan kapasitas itu dalam relevansinya dengan pemerintah daerah sebagai berikut dalam gambar di bawah ini.

Dalam perpektif sistem politik, kapabilitas sebuah sistem dibagi dalam beberapa tinjauan. Pertama kapabilitas

⁴⁵⁶ Ibid, hlm. 11-12.



Gambar. 4.1. Tingkatan Kapasitas Pemerintah Daerah (Soerprapto, 2011).

Dari gambar di atas terlihat dengan jelas bahwa tingkatan pertama merupakan tingkatan sistem yang terdiri dari kerangka kerja yang berhubungan dengan pengaturan, kebijakan-kebijakan dan kondisi dasar yang mendukung pencapaian objektivitas kebijakan tertentu. Tingkatan kedua adalah institusional atau organisasi seperti struktur-struktur organisasi, prosedur dan mekanisme-mekanisme pekerjaan, pengaturan sarana dan prasarana, hubungan-hubungan dan jaringan-jaringan organisasi. Sementara tingkatan ketiga adalah pengetahuan, ketrampilan, kemampuan individual, motivasi dan pengelompokan pekerjaan.⁴⁵⁷

Secara kelembagaan, menurut Qanun Aceh penyelenggaraan syari'at Islam di Aceh secara formal dilakukan oleh Dinas Syariat Islam (DSI) baik yang ada di

⁴⁵⁷ *Ibid*, hlm. 13.

provinsi maupun kabupaten/kota. DSI dibentuk dengan tugas utama umum dan khusus Pemerintah Daerah dan Pembangunan serta bertanggung jawab dibidang Pelaksanaan Syariat Islam. Untuk mengemban tugas ini, DSI memiliki sejumlah perangkat yang setara dengan dinas-dinas lain di Aceh.

Dalam Qanun Aceh Nomor 13 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Aceh, disebutkan bahwa perangkat daerah Aceh dikelompokkan dalam tiga macam, yaitu penunjang urusan pemerintahan, urusan pemerintahan dan urusan pemerintahan wajib yang bersifat khusus dan istimewa.⁴⁵⁸ Adapun perangkat pemerintahan yang berkaitan dengan urusan khusus dan istimewa meliputi:

(a) *Keurukon Katibul Wali*/Sekretariat Lembaga Wali Nanggroe Aceh, menyelenggarakan pelayanan terhadap Lembaga Wali Nanggroe Aceh;

(b) Dinas Syari'at Islam Aceh, menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan syari'at Islam;

(c) Dinas Pendidikan Dayah Aceh, menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang pendidikan dayah;

(d) Dinas Pertanahan Aceh, menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang pelayanan pertanahan di Aceh;

(e) Sekretariat Majelis Permusyawaratan Ulama Aceh, menyelenggarakan pelayanan terhadap Majelis Permusyawatan Ulama Aceh dalam bidang peran Ulama dalam penetapan kebijakan Aceh;

(f) Sekretariat Majelis Adat Aceh, menyelenggarakan pelayanan terhadap Majelis Adat Aceh dalam bidang kehidupan adat yang bersendikan syari'at Islam;

⁴⁵⁸ Pasal 3 Qanun Aceh Nomor 13 Tahun 2016.

(g) Sekretariat Majelis Pendidikan Aceh, menyelenggarakan pelayanan terhadap Majelis Pendidikan Aceh bidang pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syari'at Islam;

(h) Sekretariat Baitul Mal Aceh, menyelenggarakan pelayanan terhadap Baitul Mal Aceh dalam bidang pengelolaan zakat, harta wakaf, dan harta agama;

(i) Sekretariat Badan Reintegrasi Aceh, menyelenggarakan pelayanan terhadap Badan Reintegrasi Aceh dalam bidang reintegrasi dan usaha penguatan perdamaian Aceh; dan

(j) Satuan Polisi Pamong Praja dan Wilayatul Hisbah Aceh dengan Tipe A menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat serta penegakan Syariat Islam.⁴⁵⁹

Dari pembentukan perangkat tersebut terdapat 11 perangkat daerah yang menjadi bagian dari birokrasi pemerintahan Aceh berkaitan dengan penyelenggaraan urusan khusus dan istimewa di Aceh. Dari 11 perangkat tersebut, 7 diantaranya berakitan secara langsung dengan keistimewaan dalam bidang syariat Islam dan lainnya berkaitan dengan lembaga khusus yaitu Lembaga Wali Nanggroe, Badan Reintegrasi Aceh yang berkaitan dengan pelaksanaan reintegrasi pasca konflik dan penguatan perdamaian Aceh. Di sisi lain ada juga badan pertanahan sebagai kekhususan Aceh.

Dinas Syariat Islam sebagai ujung tombak pelaksanaan urusan pemerintahan di bidang syariat Islam secara organisatoris disusun dalam Peraturan Gubernur Aceh Nomor 131 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Sayriat Islam, dengan susunan sebagai berikut:

a) Kepala dinas;

⁴⁵⁹ Pasal 3 Ayat (5) Qanun Aceh Nomor 13 Tahun 2016.

- b) Sekretariat;
- c) Bidang Bina Hukum Syariat Islam dan Hak Asasi Manusia;
- d) Bidang Penyuluhan Agama Islam dan Tenaga Da'i;
- e) Bidang Peribadatan, Syiar Islam dan Pengembangan Sarana Keagamaan;
- f) UPTD;
- g) Kelompok Jabatan Fungsional.

Menyadari bahwa syariat Islam kerap dikaitkan dengan HAM, DSI dilengkapi dengan Bidang Hukum Islam dan HAM yang didalamnya dilengkapi dengan tiga seksi, yaitu seksi bidang perundang-undangan syariat Islam, seksi Kerjasama Antar Lembaga Penegak Hukum, dan seksi bimbingan dan pengawasan hukum syariat.⁴⁶⁰ Bidang ini penting karena harus memfasilitasi sebuah produk syariah yang dianggap tidak bertentangan dengan HAM. Namun, dari sisi perangkat seksi yang dibentuk terlihat adanya ketimpangan antara bidang yang ditangani dengan seksi-seksi pelaksana dibawahnya yang tidak secara eksplisit memiliki seksi khusus bidang syariat dan HAM.

b. Kapasitas Birokrasi: Pergeseran Paradigma dari Cendekiawan ke Birokrat.

Pelaksanaan syariat Islam tidak mungkin terwujud secara menyeluruh tanpa adanya dukungan pemerintah. Kebijakan dan tata kelola pemerintahan sangat tergantung pada organisasi pemerintah yang disebut birokrasi untuk menjalankan kebijakan-kebijakan tersebut. Konsep birokrasi merupakan konsep yang dikembangkan oleh Weber untuk membentuk sebuah pemerintahan legal-rasional. Birokrasi merupakan instrumen teknis yang secara legal rasional memiliki

⁴⁶⁰ Pasal 3 Pergub Nomor 131 Tahun 2016.

kewenangan yang bersumber dari seperangkat aturan yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu.⁴⁶¹

Dalam penyelenggaraan bidang keistimewaan Aceh dalam bidang syariat Islam, pemerintah Aceh memiliki dinas teknis yang dinamakan Dinas Syariat Islam. Dinas ini merupakan sebuah instrumen birokratis untuk menjalankan kebijakan-kebijakan pemerintah Aceh dalam bidang syariat Islam. Untuk itu, sebagaimana telah dibahas pada bab sebelumnya, dinas ini menjadi “dapur” untuk merumuskan sebuah *blue print* syariat Islam Aceh. Dalam pelaksanaannya, dinas ini memang diserahkan kepada para guru besar dan cendekiawan muslim di kampus Islam terbesar di Aceh. Kepala Dinas Syariat Islam pertama adalah Profesor Alyasa’ Abubakar, guru besar bidang ushul fikih dari Universitas Islam Negeri Ar-Raniry, Banda Aceh. Kepala Dinas Syariat Islam kedua juga dipegang oleh guru besar bidang hukum Islam dari UIN ar-Raniry, yaitu Prof Syahrizal Abbas.

Namun, pada perkembangan pergeseran paradigma terjadi di dalam penyelenggaraan syariat Islam di Aceh. Hal itu ditandai dengan berpindahinya kepala dinas syariat Islam yang sebelumnya sudah menjadi tradisi diisi oleh kalangan cendekiawan hukum Islam ke tangan birokrat organik pemerintah Aceh. Misalnya di periode Gubernur Zaini-Muzakkir Manaf, kepala dinas diserahkan kepada Munawar Jalil, pejabat birokrat organik yang memiliki gelar doktor di bidang politik Islam. Selanjutnya, setelah Munawar Jalil posisi itu diisi oleh birokrat organik berlatar belakang doktor ilmu hukum, Dr Emka Alizar.

Pergeseran paradigma kepemimpinan di dinas syariat Islam Aceh memang menjadi masalah tersendiri. Karena sebagai “dapur” untuk memasak kebijakan-kebijakan syariat Islam lembaga ini sekarang sudah lebih bertindak murni sebagai instrumen teknis ketimbang instrumen intelektual sebagaimana saat pertama kali dibentuk. Akibatnya, dalam periode Gubernur Irwandi (2017-2018) dan Nova Iriansyah (2018-sekarang) Dinas Syariat Islam menjadi lebih instrumentalis ketimbang

⁴⁶¹ Muhammad Sawir, *Birokrasi Pelayanan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi* (Yogyakarta: Deepublish, 2020) hlm. 2.

menjadi “dapur” untuk meracik gagasan konseptual dan implementasi pokok-pokok syariat Islam di Aceh.

6. Konflik Kewenangan Antara Pusat dan Daerah

Hubungan pusat daerah dalam konteks negara kesatuan selalu mengalami menimbulkan tarik menarik kepentingan (*spanning of interest*) antara dua unit pemerintahan tersebut. Terlebih lagi dalam jika ada upaya pemerintah pusat untuk selalu memegang kendali atas berbagai urusan pemerintahan. Alasan yang dipergunakan pemerintah pusat biasanya berkaitan dengan kepentingan menjaga negara kesatuan dan persatuan nasional, dengan mengenyampingkan peran dan pemerintah daerah untuk terlibat langsung dan mandiri dalam rangka mengelola dan memperjuangkan kepentingan daerahnya.⁴⁶²

Hubungan pusat dan daerah dibangun dalam empat sisi yang penting untuk dipahami, meliputi hubungan kewenangan, kelembagaan, keuangan dan pengawasan. Pertama, pembagian kewenangan untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan tersebut akan sangat mempengaruhi sejauh mana pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki wewenang untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan, karena wilayah kekuasaan pemerintah pusat meliputi pemerintah daerah. Untuk itu, dalam hal ini yang menjadi objek yang diurus adalah sama, namun kewenangnya yang berbeda. Kedua, pembagian kewenangan ini membawa implikasi kepada hubungan keuangan, antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Ketiga, implikasi terhadap hubungan kelembagaan antara pusat dan daerah mengharuskan keharmonisan mengenai besaran kelembagaan yang diperlukan untuk melaksanakan tugas-tugas yang menjadi urusan masing-masing. Keempat, hubungan

⁴⁶² Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah, Kajian Tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah* (Yogyakarta: UII Press, 2007), hlm. 1.

pengawasan merupakan konsekuensi yang muncul dari pemberian kewenangan, agar terjaga keutuhan negara kesatuan.⁴⁶³

Sejumlah ahli memetakan masalah desentralisasi dalam lima masalah. (1) masalah *mindset* atau mentalitas aparat birokrasi yang belum berubah; (2) hubungan antara institusi pusat dan daerah; (3) sumber daya manusia yang terbatas; (4) pertarungan kepentingan yang berorientasi pada perebutan kekuasaan; (5) keinginan pemerintah untuk menjadikan desa sebagai unit politik di samping unit sosial budaya di mana desa memiliki tatanan sosial budaya yang otonom.⁴⁶⁴

Pemerintah pusat dan pemerintahan Aceh kerap mengalami konflik kewenangan yang di Aceh populer disebut sebagai “konflik regulasi.” Konflik regulasi paling awal muncul ketika pemerintah pusat tentang pelaksanaan pilkada Aceh tahun 2011/2012. Hal itu sebenarnya tidak dipicu oleh pemerintah pusat, tetapi konflik di Aceh sendiri antara elit politik Aceh. Menjelang Pilkada 2011, Partai Aceh dan sejumlah partai politik nasional di Aceh menginginkan supaya keberadaan calon perseorang dihapus dalam pilkada Aceh. Alasannya, pasal 256 UU Nomor 11 Tahun 2006 hanya memberikan kesempatan satu kali yaitu pilkada 2006 untuk pencalonan calon perseorangan dalam pilkada Aceh. Pasal ini kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Pembatalan pasal 256 ini oleh MK menjadi salah satu alasan bagi elit politik Aceh menuduh pemerintah pusat tidak melakukan konsultasi dengan pemerintah dan DPR/MPR dalam hal perubahan terhadap pasal-pasal dalam UU Nomor 11/2006 sebagaimana yang termaktub dalam pasal 8 UU 11/2006 tersebut. Hal ini, seperti disampaikan mantan panglima GAM, Muzakir Manaf dianggap sebagai bentuk inkonsistensi pemerintah pusat karena melakukan perubahan terhadap UU No

⁴⁶³ Dewan Perwakilan Daerah, *Kerangka Acuan Penelitian Studi Hubungan Pusat Dan Daerah Kerjasama DPD Dengan Perguruan Tinggi Di Daerah* (Jakarta: Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, 2009), hlm. 6.

⁴⁶⁴ Aji Primanto, *Otonomi Daerah dan Pemberdayaan Masyarakat di Indonesia* (Malang: Intelegensia Media, 2020), hlm. 6.

11/2006 tanpa konsultasi dan pertimbangan DPRA sebagai lembaga yang mewakili rakyat Aceh.⁴⁶⁵

Hal itu menimbulkan konflik regulasi karena pilkada Aceh diselenggarakan berdasarkan UU Nomor 11 Tahun 2006, sementara Qanun Aceh tentang pilkada sebelum adanya putusan juga menyebutkan bahwa calon perseorangan sesuai dengan pasal 256 UU tersebut. Konflik ini berujung kepada *cooling down* dan penundaan pilkada 2011 karena Partai Aceh tidak bersedia mengikuti pilkada tersebut jika tidak tunduk kepada UU Nomor 11 Tahun 2006 secara murni. Penundaan pilkada ini sempat menjadi isu nasional, hingga MK memutuskan supaya pilkada Aceh 2011 ditunda dan masa pencalonan dibuka kembali untuk mengakomodir calon kepala daerah dari unsur GAM.

Konflik regulasi lainnya muncul dalam konteks lambang dan bendera Aceh. Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh dibatalkan Kementerian Dalam Negeri. Qanun tersebut disahkan tahun 2013 oleh Gubernur Aceh saat itu. Setelah tiga tahun mengendap dan mengalami kebuntuan terhadap pemberlakuannya, Qanun itu dibatalkan oleh Mendagri tahun 2016 karena bertentangan dengan PP No 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah. Regulasi ini melarang bendera, lambang, dan himne daerah memiliki persamaan pada pokoknya atau secara keseluruhan dengan bendera, lambang, dan himne organisasi terlarang atau organisasi/perkumpulan/lembaga/gerakan separatis. Ironisnya, pembatalan itu baru diketahui tahun 2019 ketika bendera Aceh yang sudah ditetapkan dengan Qanun yang mirip dengan bendera GAM dilarang dikibarkan di Aceh. Pembatalan itu menimbulkan konflik antara DPR Aceh dengan pemerintah pusat karena pemerintah dianggap tidak punya hak untuk membatalkan Qanun tersebut karena Aceh berhak memiliki bendera dan lambang sendiri sebagaimana yang diatur dalam pasal 246 UU Nomor 11 Tahun 2006 di mana disebutkan bahwa (2)...pemerintah Aceh dapat menentukan dan menetapkan bendera Aceh sebagai lambang yang mencerminkan

⁴⁶⁵ Farid Husain, *Keep the Trust for Peace, Kisah dan Kiat Menumbuhkembangkan Damai di Aceh*, (Jakarta: Rajut Publishing, 2011), hlm. 262.

keistimewaan dan kekhususan; (3) bendera daerah Aceh bukan merupakan simbol kedaulatan dan tidak diberlakukan sebagai bendera kedaulatan di Aceh. Hingga saat ini konflik regulasi antara pemerintah pusat dan Aceh belum terselesaikan. Setiap menjelang 15 Agustus yang diperingati sebagai hari perdamaian Aceh dan tanggal 4 Desember sebagai hari milad GAM isu bendera selalu muncul dan menimbulkan ketegangan politik dan keamanan di Aceh.

Konflik urusan pertanahan juga berpotensi terjadi antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh. Payung hukum masalah pertanahan adalah UU Pokok Agraria (UUPA). Ria Fitri menggambarkan potensi konflik kewenangan dalam bidang pertanahan sebagai berikut:

Bidang pertanahan merupakan salah satu urusan pemerintahan yang diserahkan secara otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Jika dihubungkan dengan Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria, berdasarkan hak menguasai dari negara, kewenangan di bidang pertanahan ada di pemerintah pusat. Dalam Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang tersebut, dinyatakan “Hak Menguasai Negara pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan pemerintah”. Dalam penjelasan Pasal 2 UUPA disebutkan, bahwa dengan demikian pelimpahan wewenang untuk melaksanakan Hak Menguasai Negara atas tanah itu dilakukan dalam rangka tugas *medebewind* (asas pembantuan). Artinya urusan pertanahan tersebut dilaksanakan oleh perangkat pemerintah daerah berdasarkan perintah dari pemerintah pusat, bukan diserahkan menjadi urusan otonom pemerintah daerah secara desentralisasi. Ketidakkonsistenan ini berpulang terjadinya konflik antara Pemerintah Aceh dengan Pusat. Merujuk pada tujuan otonomi daerah seluas-luasnya dan otonomi khusus yang diberlakukan di Aceh, Pemerintah Aceh menginginkan agar urusan di bidang pertanahan dapat diserahkan pada Pemerintah Aceh. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 253 Undang - Undang Pemerintahan Aceh yang berbunyi: (1) Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota menjadi perangkat Daerah dan Perangkat Kabupaten/Kota paling lambat awal tahun 2008. Selanjutnya pada ayat (2), (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan hal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Presiden. Ketidak sepahaman dalam memaknai Pasal 253 UU No. 11 Tahun 2006, yang ditafsirkan mendensentralisasikan semua urusan pemerintahan pada bidang pertanahan pada pemerintahan di Aceh, hal ini yang menyebabkan potensi konflik antara

Pemerintah Aceh dan Pusat. Rumusan Pasal 253 UU No. 253, hanya meminta agar Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota menjadi perangkat Daerah dan Perangkat Kabupaten/Kota. Sedangkan untuk kewenangan urusan-urusan pertanahan tidak dirumuskan dalam Pasal tersebut. Hal ini berarti diperlukan adanya suatu peraturan yang mengatur secara tegas kewenangan bidang pertanahan yang dapat diserahkan secara desentralisasi kepada Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota di Aceh.⁴⁶⁶

7. Pembagian Kewenangan Antara Pemerintah Aceh dengan Pemerintah Kabupaten/Kota

Dalam rangka pelaksanaan urusan-urusan pemerintahan dalam bidang syariat Islam, pemerintah dan DPR Aceh membentuk Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2015 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan dalam Bidang Syariat Islam Antara Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam pasal 2 Qanun Nomor 7 Tahun 2015 disebutkan:

Penyelenggaraan pembagian urusan pemerintahan yang berkaitan dengan Syari'at Islam antara Pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/Kota berasaskan: a. ke-Islaman; b. kepastian hukum; c. kepentingan umum; d. Tertib penyelenggaraan pemerintahan; e. jujur; f. adil; g. keterbukaan; h. proporsionalitas; i. profesionalitas; j. akuntabilitas; k. efisiensi; l. efektivitas; dan m. kesetaraan.

Dalam pasal 3 Qanun tersebut dilakukan pembagian kewenangan urusan pemerintahan berkaitan dengan Syariat Islam dalam tiga urusan, yaitu urusan pemerintahan berkaitan syariat Islam bidang akidah, syariah dan akhlak. Dalam bidang syariah meliputi bidang ibadah, ahwal al-syakhsiyah, muamalah, jinayah, qadha', tarbiyah dan pembelaan Islam. Sementara bidang akhlak meliputi syiar dan dakwah.

Berdasarkan klasifikasi tersebut, dibagilah kewenangan antara Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota. Pasal 3 ayat (4) disebutkan bahwa urusan

⁴⁶⁶ Ria Fitri, Potensi Konflik Pemerintah Aceh dan Pusat dalam Bidang Pertanahan, *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* No. 66, Th. XVII (Agustus, 2015).

pemerintahan dalam bidang Aqidah dan Akhlak merupakan kewenangan pemerintah Aceh. Sementara urusan syariah yang disebut dalam pasal 3 ayat (1) huruf b merupakan kewenangan yang dibagi antara Pemerintahan Aceh dengan Pemerintahan Kabupaten/Kota.

8. Kendala Politis

Sebagian pengkritik menilai bahwa pemberlakuan syariat Islam di Aceh merupakan sebuah langkah politis pemerintah pusat untuk meredam pemberontakan Aceh. Langkah politik ini diantaranya muncul karena adanya pandangan bahwa pemberontakan di Aceh baik yang digerakkan oleh DI/TII maupun oleh GAM tidak terpisahkan dari keinginan untuk memberlakukan syariat Islam di Aceh. Syariat Islam merupakan salah satu basis dalil pemberontakan Aceh. Untuk kasus DI/TII, hal itu memang sudah jelas bahwa kekecewaan Aceh terhadap pemerintah pusat melebur Provinsi Aceh dengan Provinsi Sumatera Utara yang mengakibatkan hilangnya kewenangan Aceh dalam pemberlakuan syariat Islam di era 1950-an memang tidak dapat dibantah.⁴⁶⁷ Hal ini kemudian dijawab oleh pemerintah pusat dengan memberikan status daerah istimewa bagi Aceh dalam bidang agama, adat dan pendidikan. Paket syariat Islam merupakan paket utama dari apa pun tawaran pemerintah pusat bagi Aceh, termasuk dalam pemberontakan GAM sejak tahun 1976. Hal itu mudah diterima oleh pemimpin Darul Islam karena gerakan mereka memang bukan gerakan separatis. Menurut E.E Morris, pemberontakan DI dapat ditinjau dari dua sudut pandang: *regionalist explanation* dan *religious explanation*. Pandangan pertama menganggap pemberontakan itu muncul karena kekecewaan peleburan provinsi Aceh dan tidak adanya pembangunan infrastruktur di Aceh. Pandangan kedua melihat bahwa Darul Islam memiliki agenda Islamisasi negara.⁴⁶⁸

⁴⁶⁷ Nazaruddin Sjamsuddin, *Pemberontakan Kaum....* hlm. 265.

⁴⁶⁸ E.E Morris, *Islam and Politics in Aceh: A Study of Center-Periphery Relation in Indonesia* (Cornell University, Dissertation, 1983), hlm. 173.

Apakah pandangan ini masih muncul dalam konteks penerapan syariat Islam di Aceh dengan UU No 44 /1999 dan UU No 11/2006? Ini dapat kita lacak dalam sejumlah data dan fakta yang menunjukkan adanya tarik menarik antara semangat kedaerah (*ethnic nationalism*) dengan keinginan untuk menegakkan syariat Islam di Aceh.

a. GAM dan Syariat Islam

Menurut para peneliti konflik Aceh, GAM bukanlah gerakan yang sama dengan gerakan Darul Islam (DI). GAM merupakan gerakan etnonasionalisme yang mengusung perjuangan kemerdekaan bagi Aceh. GAM bahkan menghindari isu syariat Islam dalam perjuangan mereka terutama dalam kampanye-kampanye mereka di dunia internasional. Walaupun pada awal pemberontakan GAM tidak bisa menghindari isu Islam, tetapi dalam perjalanannya GAM semakin melewati isu ini dan bahkan ketika tahun 2001 pemerintah pusat menawarkan paket otonomi khusus yang di dalamnya terdapat kewenangan pemberlakuan syariat Islam, GAM meresponnya dengan negatif. Para pemimpin GAM melihat bahwa syariat Islam hanya sebuah trik pemerintah untuk mengisolasi GAM.⁴⁶⁹ Bahkan, petinggi GAM menyatakan secara terbuka bahwa syariat Islam bukanlah prioritas GAM.⁴⁷⁰ Di sisi lain, GAM menganggap Islam sebagai bagian identitas kultural masyarakat Aceh dan gerakan politik GAM tidak membawa isu Islam. Namun, sikap GAM terhadap Islam bersifat mendua. Pada satu sisi perjuangan GAM dilandasi oleh nasionalisme ke-Aceh-an, tetapi di sisi lain tidak dapat dielakkan bahwa GAM secara politik harus memperhitungkan Islam untuk memperluas basis dukungan politiknya. Dalam klausul perjanjian damai di Helsinki, GAM tidak memasukkan proposal tentang syariat Islam tetapi mengajukan tuntutan bahwa kanun Aceh akan disusun

⁴⁶⁹ John R Bowen, *Contours of Sharia in Indonesia* dalam Mirjam Kunkler dan Alfred Stepan (penyunting), *Islam and Democracy in Indonesia* (New York: Columbia University Press, 2013) hlm. 161.

⁴⁷⁰ <https://news.detik.com/berita/d-655788/malik-mahmud-syariat-islam-bukan-prioritas-gam>, diakses tanggal 1 Juni 2020, pukul 00.28 WIB.

berdasarkan tradisi sejarah dan adat istiadat rakyat Aceh. Upaya GAM tidak memasukkan isu Islam dalam MoU Helsinki tampaknya karena adanya upaya mereka untuk menghindari kampanye internasional pemerintah Indonesia yang mengaitkan GAM dengan gerakan Islam radikal. Hal ini dapat membawa citra negatif dalam kampanye internasional GAM, sehingga GAM selalu menghindari upaya ini dengan menghindarkan dirinya dari isu-isu Islam.⁴⁷¹

Namun, sikap internasional GAM yang menghindari stigma pro syariat Islam bertolak belakang dengan implementasi “sistem peradilan” GAM di lapangan. GAM selain membentuk pemerintahan sipil bayangan, juga membentuk mahkamah dengan menggunakan hukum Islam. Dalam bidang pernikahan, pemerintahan GAM mengeluarkan buku nikah bagi pasangan suami isteri, terutama yang tinggal di kawasan yang pedesaan yang dikuasai GAM. Bahkan, sistem peradilan syariah GAM yang disebut oleh para pendukungnya sebagai sistem syariah yang berbeda dengan sistem syariah yang ditawarkan pemerintah pusat. Aktivis GAM menyebutnya sebagai sistem syariah yang bersifat mendasar. Oleh sebab itu, “jajaran polisi GAM” juga melakukan patroli terhadap pelanggaran syariat, menghukum kasus mesum, menutup tetap wisata yang berpotensi melahirkan aktivitas maksiat, memastikan perempuan memakai pakaian muslimah dan memastikan seluruh aktivitas sosial terhenti saat pelaksanaan shalat jum’at di kawasan yang mereka kuasai.⁴⁷²

Secara politis, syariat Islam merupakan isu yang bergerak dari dua sisi. Sisi pertama, syariat Islam merupakan salah satu poin penting bagi ulama Aceh untuk diimplementasikan di Aceh. Hal itu dilandasi oleh posisi historis Aceh sebagai kesultanan Islam yang pernah mencapai kejayaan di era Sultan Iskandar Muda. Secara sosiologis pun masyarakat Aceh merupakan masyarakat Islam. Dalam hal ini, pemerintah pusat menyadari betul bahwa apa pun paket otonomi yang ditawarkan

⁴⁷¹ Darmansjah Djumala, *Soft Power untuk Aceh, Resolusi Konflik dan Desentralisasi* (Jakarta: Gramedia, 2013), hlm. 152-153.

⁴⁷² Shane Joshua Barter, *The Rebel State in Society: Governance and Accomodation in Aceh, Indonesia dalam Ana Marjona, Nelson Kasfir dan Zachariah Mampilly (penyunting) Rebel Governance in Society* (New York: Cambridge University Press, 29015), hlm. 235.

kepada Aceh, baik diminta oleh GAM atau tidak, syariat Islam merupakan sebuah proposal yang tidak boleh hilang. Sementara GAM sendiri berusaha keras menjelaskan bahwa mereka tidak melihat syariat Islam sebagai solusi konflik Aceh, dan bahkan menyebutnya sebagai trik politik pusat untuk meredam perlawanan Aceh.

Bagi pemerintah pusat pemberlakuan syariat Islam di Aceh memiliki tiga keuntungan secara politis. Pertama, menunjukkan bahwa pemerintah pusat akomodatif terhadap aspirasi rakyat Aceh. Kedua, secara nasional sedang muncul tatanan masyarakat Islam baru pasca reformasi yang lebih religius, sehingga pemerintah berusaha mengakomodasi Islam dalam paket kebijakan politiknya, termasuk dalam hal ini adalah kebijakan syariat Islam untuk Aceh. Ketiga, dengan mengaitkan Islam dan Aceh diharapkan akan memperlemah dukungan internasional untuk GAM sehingga mematahkan perjuangan diplomasi GAM.⁴⁷³

Namun, dalam perjalanannya setelah GAM membentuk Partai Aceh sebagai partai politik lokal di Aceh, pergeseran sikap terhadap syariat Islam semakin nyata. Partai Aceh secara terbuka mendukung pelaksanaan syariat Islam. Menurut Mahlil, dalam penelitiannya tentang “Kontribusi Partai Aceh dalam Penerapan Syariat Islam” menyimpulkan bahwa Partai Aceh sangat mendukung sosialisasi dan penerapan syariat Islam di Aceh dengan berbagai bentuk kegiatan bernuansa keislaman.⁴⁷⁴ Sementara peneliti lainnya melihat bahwa bentuk dukungan Partai Aceh terhadap syariat Islam dapat dilihat dari keterlibatan aktif mereka dalam pembentukan qanun-qanun syariat Islam di Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA).⁴⁷⁵

Dari gambaran di atas terlihat jelas bahwa sikap mendua GAM dalam isu syariat Islam merupakan sikap politik dalam memperoleh dukungan internasional di masa pemberontakan. Ketika GAM bertransformasi menjadi partai politik yang lebih memerlukan dukungan politik masyarakat Aceh ketimbang dukungan internasional,

⁴⁷³ Darmansyah Djumala, *Soft Power...* hlm. 154.

⁴⁷⁴ Mahlil, Kontribusi Partai Aceh dalam Penerapan Syariat Islam, *Al-Lubb*, Vol. 2, No. 1, 2017, hlm. 114.

⁴⁷⁵ Syamsuddin Bahrum, Dinamika Partai Politik Lokal, Analisis Partai Aceh dalam Penerapan Syariat Islam. *Al-Lubb*, Vol. 1, No. 1, 2016, hlm. 157.

maka isu syariat Islam pun menjadi isu yang tidak mungkin ditolak sebagai agenda partai. Dapat dibayangkan apa yang terjadi di tengah masyarakat Aceh kalau partai mantan GAM tersebut disebut sebagai isu anti syariat, hal itu dapat menggembosi secara drastis dukungan masyarakat terhadap Partai Aceh. Namun, sikap mendua tokoh-tokoh utama GAM yang pernah menetap diluar negeri masih terlihat bahwa isu syariat Islam sedapat mungkin dihindari kaitannya dengan GAM.

b. Dinamika Dukungan Gubernur terhadap Syariat Islam

Dalam konteks pemerintahan, menurut Marzi Afriko, keberpihakan pemerintah Aceh terhadap syariat Islam berbeda-beda. Pada awal pemberlakuannya, dukungan pemerintah Aceh sangat besar terhadap syariat Islam dalam bentuk percepatan pengembangan institusi peradilan, kejaksaan dan kepolisian untuk mendukung implementasi syariat Islam. Lembaga legislatif bersama Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) dengan cepat melahirkan qanun-qanun syariat Islam. Namun, sejak 2007 perhatian terhadap implementasi syariat Islam mulai melemah, seiring dengan terpilihnya gubernur baru yaitu Irwandi Yusuf yang memiliki afiliasi politik dengan GAM. Indikasinya adalah proses revisi qanun syariat mengalami pelambatan, bahkan qanun jinayah muncul sebagai polemik publik karena gubernur sendiri mengkritik qanun tersebut.⁴⁷⁶

Pada era pemerintahan Aceh periode pertama di masa otonomi khusus dipimpin oleh Gubernur Abdullah Puteh (2000-2003) dan Pejabat Gubernur Azwar Abubakar syariat Islam yang formalistik mendapat dukungan kuat dari pemerintahan saat itu. Selain produktifnya lahir qanun-qanun syariat Islam, pada periode Mustafa Abubakar sebagai pelaksana harian Gubernur Aceh malah mengeluarkan Peraturan Gubernur Nomor 10 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Uqubat Cambuk. Pergub ini menjadi landasan pelaksanaan cambuk di berbagai tempat di

⁴⁷⁶ Mardi Afriko, *Syariat Islam dan Radikalisme Massa dalam Arskal Salim dan Adkin Sila* (penyunting) *Serambi Mekkah Yang Berubah* (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2010), hlm. 21-22.

Aceh. Hal ini dipandang sebagai sebuah langkah terobosan untuk memberlakukan secara efektif hukum jinayah di Aceh⁴⁷⁷.

Lebih lanjut, Mardi menguraikan kemerosotan dukungan politik pemerintah Aceh di bawah Irwandi Yusuf terhadap implementasi syariat Islam. Pertama, dari sisi dukungan terhadap syariat Islam itu sendiri. Irwandi Yusuf tidak mendukung legislasi qanun-qanun syariat dengan alasan bahwa yang berlaku saat itu bukanlah syariat Islam yang sebenarnya, tetapi hanya labelisasi syariat saja. Oleh sebab itu, Irwandi menegaskan akan mencoret qanun-qanun itu syariat itu.⁴⁷⁸ Kedua, perampangan Wilayatul Hisbah (WH) yang menjadi ujung tombak penegakan hukum terhadap pelanggaran hukum Islam di Aceh pada tahun 2008. Polanya adalah pengurangan anggaran operasional WH dalam APBA yang mengakibatkan WH yang selama ini berada di bawah Dinas Syariat Islam (DSI) beralih berada di bawah Satpol PP yang fungsinya berbeda dengan WH. Alasan lain yang dipakai adalah penggabungan WH ke bawah Satpol PP untuk memudahkan status personil WH menjadi PNS. Sejumlah pihak, terutama kalangan dayah memprotes langkah Gubernur Irwandi itu dan mencela gubernur Irwandi sebagai sekuler dan tidak pro kepada syariat Islam.⁴⁷⁹ Restrukturisasi itu secara jelas kemudian memperlemah langkah-langkah WH dalam implementasi syariat Islam. Ketiga, delegitimasi fungsi Mahkamah Syar'iyah karena adanya kasus-kasus yang hilang di tengah jalan akibat adanya keterlibatan aparat penegak hukum dalam pelanggaran hukum Islam. Yang paling populer adalah kasus mesum ketua pengadilan negeri Sabang pada April 2007 yang tidak dieksekusi karena sang hakim kemudian dipindahkan ke luar Aceh.⁴⁸⁰

Persoalan dukungan pemerintah Aceh di era Irwandi Yusuf yang dipandang tidak mendukung implementasi syariat Islam menimbulkan perpecahan di tubuh GAM sendiri. Beberapa kalangan dayah yang selama ini mendukung GAM dan mengisi posisi *qadhi* dan perangkat keagamaan dalam pemerintahan GAM di era

⁴⁷⁷ *Ibid*, hlm. 26.

⁴⁷⁸ *Ibid*, hlm. 26.

⁴⁷⁹ *Ibid*, hlm. 23.

⁴⁸⁰ *Ibid*, hlm. 24.

konflik geram dengan sikap Irwandi dan tokoh-tokoh GAM yang tidak menjadikan syariat Islam sebagai prioritas dan lebih fokus pada aktivitas politik dan ekonomi. Sebagian tokoh GAM tua yang memiliki alur ideologi dengan Darul Islam tidak senang dengan perilaku aktivis GAM yang tidak punya komitmen terhadap syariat Islam. Bahkan, salah satu tokoh utama GAM di Bireuen, Tgk Nasruddin Ahmad memperlihatkan kekecewaannya kepada Irwandi Yusuf dan petinggi KPA yang memiliki komitmen yang rendah terhadap syariat Islam. Kekecewaan itu kemudian berbuah terhadap munculnya aksi-aksi penegakan syariat Islam oleh santri dayah di berbagai tempat yang dianggap menjadi tempat maksiat.⁴⁸¹ Hal itu jelas menunjukkan sikap tidak senang terhadap pemerintahan Irwandi Yusuf dan jajaran GAM yang tidak mementingkan syariat Islam dalam penyelenggaraan pemerintahan Aceh.

Namun, pada periode Gubernur Zaini Abdullah-Muzakkir Manaf, dukungan terhadap syariat Islam dari pemerintah Aceh kembali menguat. Zaini Abdullah dan Muzakkir Manaf merupakan tokoh utama GAM, yang satu mantan menteri kesehatan GAM yang lama bermukim di Swedia, dan satunya lagi mantan panglima militer GAM. Kendala pelaksanaan syariat Islam di Aceh diakui oleh Gubernur Aceh periode 2012-2017, Zaini Abdullah. Dalam sambutannya ketika melantik pengurus Dewan Dakwah Indonesia Provinsi Aceh Zaini Abdullah secara eksplisit mengakui adanya kendala besar dalam pelaksanaan syariat Islam di Aceh yang harus dijawab dengan sebuah *grand design* yang harus didukung oleh semua pihak.⁴⁸² Sayangnya, Zaini Abdullah tidak secara spesifik menyebut kendala-kendala tersebut. Dari berbagai literatur yang membahas pelaksanaan syariat Islam di Aceh, secara politis hambatannya memang cukup tergambar dalam pembahasan RUU Pemerintahan Aceh. Partai politik di DPR terlihat berbeda pendapat tentang syariat Islam di Aceh.

⁴⁸¹ *Ibid*, hlm. 29-30.

⁴⁸² <https://www.republika.co.id/berita/nasional/daerah/16/06/01/o82ngh394-gubernur-pelaksanaan-syariat-islam-di-aceh-terhambat>. Diakses tanggal 30 Mei 2020, pukul 22.14 WIB.

Dalam periode Zaini Abdullah-Muzakkir Manaf, gagasan baru tentang syariat Islam diperkenalkan di bawah konsep *dinul Islam*. Istilah ini menimbulkan polemik di Aceh karena dalam UU disebut istilah syariat Islam secara jelas. Menurut para ahli, seperti Prof Dr Rusjdi Ali Muhammad menganggap istilah ini tidak terdapat dalam UU dan berpendapat bahwa istilah ini diperkenalkan untuk mengurangi resistensi pihak luar Aceh terhadap syariat Islam.⁴⁸³ Konsep ini bergelinding di era Zaini Abdullah yang menunjukkan bahwa ada upaya gubernur Aceh untuk memperluas pengaruh syariat Islam supaya semakin diterima oleh kalangan luar, sehingga propaganda negatif terhadap syariat Islam dapat dikurangi.

Dr Munawar A Djalil, kepala Dinas Syariat Islam di periode Zaini Abdullah-Muzakkir Manaf menjelaskan bahwa sejak 2015 DSI telah membentuk sebuah tim untuk menyusun sebuah *grand design* syariat Islam untuk jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang. *Grand design* ini punya cita-cita besar untuk menghubungkan seluruh Satuan Kerja Pemerintah Aceh (SKPA) sesuai dengan bidang masing-masing. Langkah-langkah yang dilakukan sebagai berikut: pertama, melakukan pengklusteran SKPA dengan tujuan untuk mewujudkan komitmen seluruh SKPA terkait tanggung jawab masing-masing pihak untuk mengemban misi syariat Islam sesuai dengan bidangnya supaya merancang kegiatan yang berbasis syariat Islam. Kedua, membangun sinergitas semua program dan kegiatan penguatan syariat Islam dengan ulama, akademisi, aparat hukum, SKPA, LSM untuk memahami grand design syariat Islam dalam rangka melahirkan kesepahaman bersama. Secara umum grand design syariat Islam tersebut dirumuskan tiga prioritas. Pertama, desain hukum publik yang mumpuni dan apik, seperti hukum muamalah, ekonomi berbasis syariah, lembaga keuangan syariah, penyempurnaan qanun jinayah, dan lain-lain. Kedua, tata kelola pemerintah Islami untuk mewujudkan pelayanan birokrasi yang mudah, efektif dan bersyariat. Ketiga, menata pendidikan yang berkarakter Islami baik dalam aspek kurikulum maupun lingkungan pendidikan. Keempat, internalisasi

⁴⁸³ <https://www.tribunnews.com/regional/2013/11/26/penggunaan-istilah-dinul-islam-di-aceh-menuai-kritik>, diakses tanggal 6 Juni 2020, pukul 12.40 WIB.

hukum adat dalam bingkai syariat. Kelima, aspek ekonomi diarahkan untuk meningkatkan produktivitas dan daya saing masyarakat Aceh dengan mengutamakan nilai dan prinsip Islam.⁴⁸⁴

Zaini Abdullah berupaya meninggalkan legasi utamanya dalam bidang syariat Islam dengan melakukan pengembangan dan renovasi Mesjid Raya Baiturrahman. Mesjid kebanggaan rakyat Aceh itu direnovasi supaya semakin modern dan indah termasuk memasang payung-payung raksasa yang bisa buka tutup secara otomatis di halaman mesjid. Hal ini direspon positif oleh rakyat Aceh. Berbeda halnya dengan Irwandi Yusuf yang kerap menyampaikan pernyataan kontroversi tentang syariat Islam, Zaini Abdullah lebih diapresiasi oleh ulama Aceh dalam implementasi syariat Islam. Diantara hal yang diapresiasi adalah pembangunan mesjid raya, perhatiannya terhadap pendidikan dayah dan konversi Bank Aceh menjadi bank syariah.⁴⁸⁵

Konversi Bank Aceh menjadi bank syariah memang cukup fenomenal bagi Zaini Abdullah. Langkah konversi ini menjadi konversi bank konvensional pertama di Indonesia menjadi bank syariah. Sebelumnya, bank-bank konvensional hanya membuka unit syariah bukan melakukan konversi ke syariah secara total. Bank Aceh menjadi Bank Aceh Syariah disetujui OJK pada 19 September 2016 yang diserahkan langsung kepada Gubernur Aceh Zaini Abdullah.⁴⁸⁶ Dengan demikian, secara resmi Bank Aceh menjadi Bank Aceh Syariah di periode Zaini Abdullah-Muzakkir Manaf.

Selain itu, Zaini Abdullah juga mendorong supaya syariat Islam juga masuk dalam tata kelola pemerintahan.⁴⁸⁷ Namun, upaya ini tidak terjadi secara nyata. Karena mindset birokrasi tidak digerakkan untuk menuju ke arah tersebut. Ada kesan bahwa syariat Islam itu hanya urusan yang berada di bawah dinas syariat Islam.

⁴⁸⁴ <https://aceh.tribunnews.com/2017/09/15/menjuju-grand-design-syariat-islam-di-aceh?page=2> diakses tanggal 6 Juni 2020, pukul 20.00 WIB.

⁴⁸⁵ <https://humas.acehprov.go.id/ulama-apresiasi-kinerja-gubernur-zaini/> diakses tanggal 6 Juni 2020, pukul 13.14 WIB.

⁴⁸⁶ Talbani Farlian dan Nuraidar. Meretas Reaksi Jalan Panjang Bank Aceh Konversi Syariah, *Jurnal Perspektif Ekonomi Darussalam*, Volume 3 Nomor1, Maret 2017.

⁴⁸⁷ <https://www.ajnn.net/news/gubernur-syariat-islam-harus-diterapkan-dalam-tatakelola-pemerintah/index.html> diakses tanggal 6 Juni 2020, pukul 13.19 WIB.

Kepala Dinas Syariat Islam Aceh, Emka Alizar pernah menyampaikan bahwa pernah muncul gagasan supaya hukum cambuk juga diberlakukan bagi pelaku tindak pidana korupsi. Tetapi usulan ini tidak jadi masuk dalam qanun jinayat karena hukuman terhadap koruptor dalam UU tindak pidana korupsi lebih berat, bahkan ada yang hukuman mati dan seumur hidup. Qanun jinayat Aceh tidak mengatur hingga ke masalah potong tangan dan qishas. Padahal, salah satu anggota DPRA dari Partai Aceh, Nurzahri pernah mengusulkan supaya pelaku tindak pidana korupsi juga dicambuk dengan tidak menggugurkan hukuman lainnya yang ada dalam UU tindak pidana korupsi. Saat persidangan paripurna akhir tanggal 4 Desember 2015, usulan sempat menguat dalam pembahasan Rancangan Qanun tentang Penyelesaian Kerugian Pemerintah Aceh. Namun usulan ini tidak direspon oleh seluruh fraksi dan ketika di bawa ke badan musyawarah DPRA usulan tidak terakomodir atau diabaikan.⁴⁸⁸

Pada periode awal kepemimpinan Irwandi Yusuf periode kedua setelah terpilih dalam Pilkada tahun 2017, Irwandi segera mengeluarkan sebuah Peraturan Gubernur (Pergub) No 5 Tahun 2018 tentang Hukum Acara Jinayat yang menimbulkan kontroversi. Irwandi Yusuf dalam Pergub tersebut memindahkan lokasi pelaksanaan hukuman cambuk terhadap pelaku pelanggaran syariat Islam yang biasanya dilakukan di depan umum ke dalam lapas. Hal ini dilakukan oleh Gubernur Irwandi Yusuf dengan alasan untuk menghindari jadi tontonan anak-anak. Alasan lain yang disampaikan gubernur adalah supaya para investor datang ke Aceh untuk menanamkan saham, sehingga iklim investasi tidak terganggu.⁴⁸⁹

Hal ini mendapat sorotan dari banyak kalangan, karena hukuman cambuk memang dilakukan di depan umum untuk tujuan memberikan efek jera kepada para pelaku dan menjadi contoh bagi masyarakat. Anggota DPRA dan sejumlah ormas

⁴⁸⁸ Kenapa Koruptor Tak Bisa Kena Cambuk di Aceh, <https://nasional.tempo.co/read/1106698/kenapa-koruptor-tak-bisa-kena-hukum-cambuk-di-aceh/full&view=ok>, diakses tanggal 16 Desember 2020 pukul 07.57.

⁴⁸⁹ <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-43739493>, diakses tanggal 14 Desember 2020, pukul 19.40 WIB.

Islam menolak hal itu, karena hukum cambuk di depan umum dimaksudkan untuk memunculkan efek jera bagi pelaku secara sosial.⁴⁹⁰ Namun, di ujung tahun 2018 kontroversi mereda setelah Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menangkap Irwandi Yusuf dalam kasus tindak pidana korupsi.

Dari urian di atas dapat diketahui bahwa kepemimpinan politik di Aceh baik di eksekutif maupun legislatif memiliki sudut pandang masing-masing tentang syariat Islam. Pada periode awal pemerintahan Aceh di bawah UU No 18 Tahun 2001, upaya pemerintah Aceh dan DPR Aceh cukup pro aktif terhadap isu syariat Islam. Pada periode gubernur Irwandi Yusuf-Muhammad Nazar, isu syariat Islam mengalami titik fluktuatif karena sikap gubernur Irwandi yang tidak terlalu sepatat dengan model penerapan syariat Islam yang ada di Aceh, dan dianggapnya sebagai label saja. Pada periode gubernur Zaini Abdullah-Muzakkir Manaf isu syariat Islam kembali menguat dengan sejumlah langkah penting yang dilakukan gubernur yaitu konversi Bank Aceh menjadi Bank Aceh Syariah yang sempat terkendala di masa Irwandi, renovasi besar-besaran mesjid Raya Baiturrahman Banda Aceh, ketegasannya menepis tuduhan bahwa syariat Islam melanggar HAM.

c. Partai Politik dan Syariat Islam

Hambatan politis dalam penyelenggaraan kewenangan Aceh dalam bidang syariat Islam bukan berasal dari partai politik. PDI Perjuangan sendiri yang kerap diasosiasikan menentang syariat Islam, tidak menolak pemberlakuan syariat Islam di Aceh. Walaupun secara umum mereka menentang pelaksanaan syariat Islam di Indonesia, tetapi tidak menentangnya untuk Aceh.⁴⁹¹ Sikap PDIP ini juga ditegaskan kembali pada tahun 2018 yang menyebutkan bahwa mereka menentang pemberlakuan Perda Syariah kecuali di Aceh.⁴⁹² Di Kabupaten Simeuleu, PDI

⁴⁹⁰ <https://www.tempo.co/abc/1688/penolakan-pemindahan-hukuman-cambuk-ke-lapas-aceh>, diakses tanggal 14 Desember 2020, pukul 19.42.

⁴⁹¹ <https://nasional.tempo.co/read/30407/pdip-bantah-tolak-pemberlakuan-syariat-islam/full&view=ok>. Diakses tanggal 30 Mei 2020, pukul 22.43. WIB.

⁴⁹² <https://nasional.okezone.com/read/2018/11/20/337/1980137/pdip-tolak-perda-berbasis-agama-kecuali-di-aceh>, diakses tanggal 30 Mei 2020, pukul 22.45. Wib

Perjuangan setempat malah mempertanyakan komitmen para pejabat Aceh terhadap penegakan syariat Islam dalam kasus laporan dugaan khalwat bupati setempat.⁴⁹³ Tampaknya desakan ini dipicu oleh adanya kepentingan politik partai tersebut terhadap situasi politik di sana.

Sementara itu Partai Kebangkitan Bangsa menyatakan dukungannya terhadap pemberlakuan syariat Islam di Aceh. Hal ini disampaikan PKB berkait adanya penolakan dari PDIP terhadap pelaksanaan syariat Islam dalam RUU tentang Aceh saat sedang dibahas di Pansus DPR. Partai berlambang banteng bulat itu kurang setuju dengan pelaksanaan syariat Islam, yang mereka nilai bertentangan dengan Pancasila, UUD 45 maupun prinsip negara kesatuan RI.⁴⁹⁴

Di Aceh sendiri, partai politik tidak ada yang secara terbuka tidak bersepakat dengan syariat Islam. Ulama mengharapkan partai politik lokal mendukung syariat Islam di Aceh. Hal itu disampaikan oleh ulama dari Himpunan Ulama Dayah Aceh (HUDA) sebuah organisasi ulama terbesar di Aceh yang berbasis para ulama pesantren di seluruh Aceh.⁴⁹⁵ Adapun partai lokal yang secara jelas mencantumkan penegakan syariat Islam sebagai tujuan pendiriannya adalah Partai Daerah Aceh (PDA). Partai ini didirikan tahun 2007 dengan nama Partai Daulat Aceh dan mengikuti pemilu 2009. Kemudian partai ini berubah namanya menjadi Partai Damai Aceh dan terakhir dalam pemilu 2019 partai ini kembali merubah namanya supaya dapat ikut pemilu menjadi Partai Daerah Aceh (PDA).

Secara regulatif, dalam Qanun Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Partai Politik Lokal di Aceh tidak dicantumkan bahwa salah satu kewajiban partai politik lokal adalah menjalankan syariat Islam. Namun, dalam qanun tersebut diatur bahwa salah satu syarat dalam pencalonan anggota legislatif di tingkat provinsi dan

⁴⁹³ <https://waspada.id/aceh/soal-syariat-islam-pdi-perjuangan-simeulue-pertanyakan-political-will-petinggi-bangsa-aceh/>, diakses tanggal 2 Juni 2020, pukul 01.06 WIB.

⁴⁹⁴ <https://nasional.tempo.co/read/30376/pkb-dukung-pemberlakuan-syariat-islam-di-aceh/full&view=ok>, diakses tanggal 2 Juni 2020, pukul 00.59 WIB.

⁴⁹⁵ Parpol Lokal Diharapkan Dukung Syariat Islam, <https://www.antaranews.com/berita/58189/parpol-lokal-diharapkan-dukung-syariat-islam>, diakses tanggal 14 Desember 2020 pukul 20.22 WIB.

kabupaten/kota, calon anggota legislatif harus membuat surat pernyataan mampu melaksanakan syariat Islam dan mampu membaca al-Qur'an. Tampaknya, pembentuk qanun tetap ingin mempertahankan corak "sekuler" dari partai politik sebagai sebuah perangkat demokrasi, tetapi memasukkan unsur syariat pada individu-individu calon anggota legislatif. Strategi dapat dibaca sebagai sebuah jalan tengah untuk mempertahankan parpol sebagai produk politik sekuler dengan kewajiban menjalankan syariat secara individual.

d. Pemerintah Pusat dan Syariat Islam

Seperti yang disampaikan Prof Dr Alyasa' Abubakar bahwa perubahan politik di era Reformasi membawa perubahan penting dalam ketatanegaraan Indonesia dan mungkin salah satu yang paling penting dari semuanya adalah terjadinya amandemen UUD 1945. Amandemen ini yang diiringi dengan berbagai perubahan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, telah menjadikan Aceh sebagai daerah otonomi khusus, dengan beberapa kewenangan khusus (yang hanya diberikan kepada Aceh dan tidak diberikan kepada daerah lain), yang salah satu daripadanya adalah izin melaksanakan syari'at Islam secara luas bahkan menyeluruh (*kaffah*) dalam koridor sistem hukum dan sistem peradilan nasional Indonesia, yang dimulai dengan pengesahan UU No 44/99.⁴⁹⁶

Pemerintah pusat memberikan dukungan terhadap pelaksanaan syariat Islam di Aceh. Hal ini selain ditunjukkan oleh politik hukum pemerintah dengan mengeluarkan UU Nomor 44 Tahun 1999 sebagaimana telah banyak disinggung sebelumnya, juga adanya pasal 235 UU Nomor 11 Tahun 2006 yang menyebutkan bahwa Qanun yang mengatur pelaksanaan syariat Islam hanya dapat dibatalkan melalui uji materi oleh Mahkamah Agung.

⁴⁹⁶ Alyasa' Abubakar dalam <http://alyasaabubakar.com/2013/07/sejarah-pelaksanaan-syariat-islam-di-aceh/> diakses tanggal 6 Juni 2020 pukul 13.02 WIB.

e. LSM dan Syariat Islam: Polemik Qanun Jinayah

Penyelenggaraan syariat Islam di Aceh memang tidak sepi dari sorotan lembaga-lembaga non pemerintah yang bergerak pada isu HAM, gender dan perempuan. Mereka cukup aktif mendorong munculnya sikap kritis terhadap isu syariat Islam di Aceh terutama dalam konteks formalisasi hukum jinayah. Hukum jinayah merupakan salah satu perjuangan besar umat Islam di Aceh untuk mensistematisasi hukum pidana Islam dalam sistem hukum di Indonesia. Setidaknya hal itu telah berhasil dilakukan di Aceh melalui Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2014 tentang Hukum Jinayat yang memuat pemberian hukuman dalam bentuk cambuk, tetapi tidak dicantumkan hukuman rajam bagi pelaku perzinahan. Namun hal itu tetap memiliki tantangan dari sejumlah pihak, terutama LSM.

Secara hirarki perundang-undangan qanun hukum jinayat merupakan amanat dari undang-undang, yaitu UU Nomor 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Propinsi Atjeh, UU Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh, dan UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Aktivis perempuan mempersoalkan qanun jinayat karena dianggap ofensif kepada perempuan. Komnas perempuan mengungkapkan alasan mereka mempersoalkan qanun jinayat karena beberapa alasan. Pertama, menjauh dari spirit konstitusi dan hak asasi, padahal prinsip hak asasi adalah acuan dalam Mou Helsinki. Kedua, inkonsistensi dengan kebijakan-kebijakan sebelumnya. Ketiga, jika negara menyetujui qanun tersebut, muncul kekhawatiran akan diikuti oleh daerah lain di Indonesia, termasuk hadirnya hukum rajam. Keempat, integritas konstitusi diperlemah. Kelima, dari perspektif perempuan ada kekhawatiran ada kemungkinan terjadinya hukum rajam bagi anak-anak, keluarga atau teman akan mengalami

penghukuman rajam atau penghukuman tidak manusiawi padahal mereka korban kekerasan seksual.⁴⁹⁷

Kritikan ini sebenarnya hanya sebuah implikasi dari penolakan aktivis perempuan di Komnas Perempuan terhadap hukum Islam secara umum. Ada persepsi keliru terhadap hukum Islam yang dianut aktivis liberal yang berlindung di balik isu hak asasi manusia. Mereka melihat hukum Islam secara terbatas pada konteks penghukuman tetapi tidak melihat manfaat hukum tersebut bagi perlindungan terhadap perempuan dari kemungkinan pelecehan seksual dan tindak kekerasan seksual. Ketika mengkritisi bahwa qanun itu dapat memicu munculnya keinginan daerah lain untuk menyusun perda jinayat, menunjukkan bahwa Komnas Perempuan tidak membaca secara menyeluruh konteks politik hukum di Aceh yang menempatkan keislaman sebagai keistimewaan Aceh. Perda syariah di daerah lain dapat dibatalkan oleh menteri dalam negeri, tetapi Qanun syariat Islam di Aceh hanya dapat dibatalkan oleh proses *judicial review* di Mahkamah Agung sebagaimana yang disebut dalam UU Nomor 11 Tahun 2006. Hal itu dilakukan untuk menunjukkan bahwa keislaman merupakan inti dari keistimewaan Aceh.

Kritikan lainnya datang dari aktivis perempuan yang juga akademisi di Universitas Islam Negeri Bandung. Nina Nurmila menyoroti bahwa formalisasi syariat dalam bentuk qanun jinayat adalah politisasi agama dengan menuduh bahwa itu merupakan agenda lanjutan dari kelompok yang ingin memasukkan tujuh kata Piagam Jakarta dalam Pancasila. Dia juga menilai hal itu sebagai cara pemerintah melakukan pengalihan isu dari ketidakmampuan pemerintah menciptakan keadilan dan kesejahteraan sehingga masyarakat tidak menentang pemerintah.⁴⁹⁸

Kritik ini bukan saja lemah dari sisi argumentasi, tetapi juga gagal memahami konteks perkembangan Islam di Aceh dalam persoalan Piagam Jakarta. Dia menilai secara serampangan bahwa kelompok yang kecewa terhadap gagal sistematisasi

⁴⁹⁷ Ali Abubakar dan Zulkarnain Lubis, *Hukum Jinayat Aceh Sebuah Pengantar* (Jakarta: Kencana, 2019), hlm. 45

⁴⁹⁸ Ibid, hlm. 46.

Piagam Jakarta sebagai dasar negara merupakan kelompok yang secara laten bekerja untuk melanjutkan pertarungan ideologis tersebut di Aceh. Sebuah rangkaian yang jauh dalam sejarah Aceh karena faksi ideologis itu tidak ada yang mampu membuktikannya secara historis ada di Aceh. Kalau pun secara samar mencoba dikaitkan dengan gerakan DI/TII di Aceh, agenda mereka bukan bagian dari faksi ideologis dalam pertarungan Piagam Jakarta.

Upaya aktivis perempuan dan LSM mempersoalkan qanun jinayat tidak hanya berhenti pada penuluran narasi dan opini, tetapi berlangsung hingga ke operasi litigasi. Pada 22 Oktober 2015, Anggara dan Wahyu Wagiman, aktivis dari Institute for Criminal Justice Reform (ICJR) melakukan pengajuan judicial review ke Mahkamah Agung dan Puspa Dewi dari Perserikatan Solidaritas Perempuan (PSP) mengajukan *executive review* kepada pemerintah melalui kementerian dalam negeri terhadap qanun jinayat Aceh untuk membatalkan qanun tersebut. Hal itu mendapat penolakan mendapat respon dari tokoh-tokoh masyarakat Aceh yang meminta supaya para aktivis tersebut membaca dengan seksama qanun tersebut.⁴⁹⁹

Namun, gugatan tersebut menjawab bahwa pengujian di MA itu premature atau belum waktunya karena UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menjadi dasar permohonan judicial review sedang diuji di Mahkamah Konstitusi (MK).⁵⁰⁰ Membaca putusan MA ini tentu masih sangat mungkin di masa mendatang qanun-qanun syariat Islam di Aceh terus akan mengalami pengujian di MA. Sehingga diperlukan iklim politik hukum yang di tingkat nasional baik di kalangan eksekutif, legislatif dan yudikatif yang semakin kondusif bagi penyerapan hukum Islam dalam hukum nasional.

Positivikasi hukum Islam masih memiliki tantangan yang luas. Selain di medan hukum, syariat Islam di Aceh juga mengalami sorotan dan konstruksi opini dari media massa yang tidak sepatutnya dengan formalisasi syariat Islam, baik itu media nasional maupun media internasional.

⁴⁹⁹ Ibid, hlm. 48.

⁵⁰⁰ Ibid, hlm. 50.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh al-Juanda dan kawan-kawan seputar penerapan syariat Islam dalam kontruksi media nasional dengan mengambil kasus dua media online nasional yaitu Republika Onlie dan Okezone.com, mereka menyimpulkan bahwa *framing* pemberitaan yang dilakukan oleh Republika Online lebih berimbang, tanpa ada keberpihakan. Sementara *Okezone.com* sebaliknya cenderung membangun citra yang menyudutkan syariat Islam, dengan mengambil satu sudut pandang bahwa syariat Islam di Aceh banyak bertentangan dengan substansi dasar bangsa Indonesia.⁵⁰¹

9. Korupsi

Sejak era reformasi dan pemberlakuan otonomi khusus sudah ada gubernur Aceh yang ditangkap KPK. Gubernur pertama di Aceh yang ditangkap KPK adalah Abdullah Puteh. Gubernur ini terpilih melalui DPRD Aceh tahun 2001 dan ditahan oleh KPK tahun 2004 dalam kasus pengadaan helikopter milik Pemerintah Aceh yang dinilai merugikan negara mencapai 4 milyar rupiah. Kasus ini terjadi di tengah kondisi Aceh sedang dilanda konflik hebat antara GAM dan pemerintah Indonesia. Setelah MoU Helsinki, kasus korupsi juga terjadi di Kabupaten Aceh Utara, setelah Bupati yang berasal dari mantan GAM, Ilyas Pasee ditangkap karena kasus hilangnya miliaran uang milik pemerintah Aceh Utara yang disimpan di Bank Mandiri Jelambar Jakarta. Tahun 2018 dua kepala daerah di Aceh yaitu gubernur Aceh Irwandi Yusuf dan Bupati Bener Meriah juga terjaring OTT KPK dan divonis bersalah oleh pengadilan Tipikor.⁵⁰²

Dalam survey yang diterbitkan oleh Transarnecy International Indonesia dengan judul “Survey Barometer Korupsi di Aceh” yang diterbitkan tahun 2010

⁵⁰¹ Al-Juanda dkk, Pelaksanaan Syariat Islam di Aceh dalam Konstruksi Pemberitaan Media Nasional (Studi Komparatif Pemberitaan Republika Online dan Okezone), *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Fisip Unsyiah*, Vol. 1 No. 1. Januari 2017, 1-3.

⁵⁰² Khairil Akbar dkk, Sistem Pengawasan Dana Otonomi Khusus Aceh dan Dampaknya terhadap Pemberantasan Korupsi, *Integritas Jurnal Anti Korupsi*, 7 (1), 101-120.

digambarkan bahwa berdasarkan survey tersebut pada tahun itu 75 persen responden dari 2.140 total responden memandang bahwa performa pemerintahan Aceh sangat buruk. Ketika survey itu dilakukan tahun 2010 Aceh dipimpin oleh Gubernur Irwand Yusuf. Survey itu menggambarkan enam kinerja lembaga yang berwajah korup, yaitu; 1. Pemerintahan eksekutif (74%); 2. Legislatif/DPRD (77 %); 3. Kepolisian (75%); 4. Kejaksaan Tinggi (68%); 5. Pengadilan Tinggi (66%); 6. Perguruan Tinggi (50%). Survei itu juga menggambarkan bahwa perubahan pemerintahan dari kekuatan politik lama kepada kekuatan politik baru pasca MoU Helsinki menunjukkan bahwa kondisi korupsi sama parahnya (46%) dan bahkan ada yang berpandangan pasca MoU Helsinki korupsi bertambah buruk (36%).⁵⁰³

Tindak pidana korupsi ini terjadi ditengah melimpahnya dana otonomi khusus bagi Aceh. Dalam catatan ahli untuk pengelolaan dana otsus Aceh, ada kecenderungan gubernur mempergunakan dana otsus Aceh untuk kepentingan pencitraan dirinya ketimbang untuk kesejahteraan rakyat. Hal ini disebabkan, di daerah otonomi khusus seperti Aceh dan Papua, elit lokal sangat berperan dalam penyaluran dana otsus. Sehingga dana otsus tersebut melenceng dari fungsi asalnya untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat.⁵⁰⁴

Kondisi yang koruptif dinilai telah membahayakan isu syariat Islam di Aceh. Karena tidak jarang hal itu dipandang ironi di tengah pemberlakuan syariat Islam di Aceh. Merespon adanya gejala tindak pidana korupsi di Aceh, Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) Aceh menerbitkan Fatwa No 02 Tahun 2013 tentang Tindak Pidana Korupsi. Fatwa itu berisi bahwa tindak pidana korupsi hukumnya haram. Pelakunya dikenakan tiga macam sanksi yaitu penyitaan harta oleh negara, pemenjaraan dan pengucilan secara sosial.⁵⁰⁵

⁵⁰³ Transparency International, *Survey Barometer Korupsi Aceh* (Jakarta: Transparency International Indonesia, 2010), hlm. 18-21.

⁵⁰⁴ Dini Suryani, Pengawasan Pengelolaan Dana Otonomi Khusus dan Dana Istimewa, dalam Nyimas Latifah Letty Azis dan R Siti Zuhro, *Dinamika Pengawasan Dana Otonomi Khusus dan Istimewa*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor, 2018), hlm. 26.

⁵⁰⁵ Fatwa MPU Aceh Nomor 02 Tahun 2013 tentang Tindak Pidana Korupsi.

10. Kendala Yuridis

Arskal Salim dalam artikelnya berjudul “*Dynamic Legal Pluralism in Indonesia: Contested Legal Orders in Contemporary Aceh*” menggambarkan terjadinya kontestasi tatanan hukum di Aceh antara hukum Islam dengan hukum nasional. Munculnya pluralisme hukum di Aceh merupakan buah dari dinamika politik dalam hubungan antara Aceh dengan pemerintah pusat, yaitu sebagai upaya untuk membangun perdamaian di Aceh. Kendala yuridis implementasi syariah di Aceh terlihat pada kewenangan ambigu Mahkamah Syar’iyah Aceh dalam sistem hukum nasional yang sekuler. Hal ini dipandang sebagai pelemahan sistem peradilan syariah di Aceh.⁵⁰⁶

Namun, pandangan ini tidak sepenuhnya dapat diterima. Sebab kedudukan Mahkamah Syariah secara UU cukup kuat di Aceh karena UU Nomor 11 Tahun 2006 memperkuat kedudukan Mahkamah Syariah sebagai peradilan syariat Islam dalam sistem peradilan nasional. Dukungan masyarakat juga sangat kuat karena dianggap sebagai salah satu simbol penting dalam pelaksanaan syariat Islam di Aceh. Keberadaan qanun jinayat dan qanun hukum acara jinayat telah memperkuat mahkamah syariah dalam penanganan perkara-perkara berkaitan dengan pelanggaran syariat Islam.

Dalam konteks operasional, mahkamah syar’iyah memiliki sejumlah kendala. Pertama, belum adanya program dan pelatihan khusus untuk jinayat dari Mahkamah Agung; kedua, lemahnya koordinasi antar Lembaga Penegakan Hukum (LPH) dan Pemerintah Daerah yang tidak sama antara satu kabupaten/kota dengan kabupaten/kota lainnya; ketiga, kepercayaan jaksa masih rendah terhadap kompetensi hakim di Mahkamah Syar’iyah dalam menyelesaikan perkara jinayat dengan pelaku anak; keempat, anggaran pemerintah daerah untuk pelaksanaan eksekusi jinayat atau uqubat cambuk; kelima, sarana dan prasarana gedung mahkamah yang kurang

⁵⁰⁶ Arskal Salim, *Dynamic Legal Pluralism in Indonesia: Contested Legal Orders in Contemporary Aceh*, *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 42: 61, 1-29.

dilengkapi dengan bertambahnya kewenangan dalam terutama dalam perkara jinayat, seperti ruang tahanan, ruang tunggu jaksa, ruang sidang anak dan lain-lain; keenam, kebijakan mutasi hakim yang telah didik untuk penanganan syariat ke luar Aceh dan memasukkan hakim-hakim baru dari Pengadilan Agama di luar Aceh membuat penanganan hukum jinayat ditangani oleh hakim yang tidak berpengalaman menangani perkara jinayat. Seharusnya tidak dilakukan pemutasian hakim ke luar jika mahkamah tersebut belum memiliki hakim pengganti yang sudah mampu menangani perkara-perkara jinayat.⁵⁰⁷

Kendala lain berkaitan dengan aspek yuridis adalah perlembangan hukum nasional yang sangat dinamis. Perubahan-perubahan kebijakan politik dan hukum nasional memberi dampak terhadap penyelenggaraan keistimewaan Aceh. Hal ini ditandai dengan beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yang berkaitan dengan Aceh yang secara otomatis merubah UU Nomor 11 Tahun 2006 baik itu dari sisi norma seperti pembatalan pemberlakuan norma, atau penafsiran terhadap norma.

Adapun norma yang ada dalam UU Nomor 11 Tahun 2006 yang dibatalkan MK adalah pasal 256 UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang calon perseorangan dalam Pilkada. MK mengabulkan permohonan dari beberapa warga Aceh yang melakukan uji materi pasal tersebut tahun 2010 karena dianggap bertentangan dengan UUD 1945 sehingga pasal 256 tersebut tidak lagi memiliki kekuatan mengikat. Pasal 256 yang dinyatakan tidak lagi mengikat itu berbunyi, “Ketentuan yang mengatur calon perseorangan dalam Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, atau Walikota/Wakil Walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (1) huruf, berlaku dan hanya dilaksanakan untuk pemilihan pertama kali sejak undang-undang ini diundangkan.”

Putusan MK lainnya yang juga dianggap merubah UU Nomor 11 Tahun 2006 adalah Putusan MK Nomor 66/PUU-XV/2017 yang menegaskan bahwa pelaksanaan

⁵⁰⁷ Zulfia Hanum Alfi Syahr, Dukungan dan Kendala Implementasi Kewenangan Mahkamah Syar'iyah dalam Mul Irawan dkk, *Penguatan Implementasi Kewenangan Mahkamah Syar'iyah dalam Penyelesaian Perkara Jinayat di Provinsi Aceh* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019), hlm.25-30.

Pemilu dan Pemilihan Kepala Daerah bukan bagian dari keistimewaan Aceh. Tafsir konstitusionalitas MK menilai bahwa kekhususan Komisi Independen Pemilihan (KIP) Aceh bukan bagian atau wujud kekhususan Aceh. Tafsir memang problematik bagi Aceh karena Aceh memiliki partai politik lokal dan syarat untuk ditetapkan sebagai calon kepala daerah adalah dinyatakan lolos uji mampu baca al-Qur'an. Oleh sebab itu, salah tahapan dalam penyelenggaraan Pilkada Aceh dan Pilkada Kabupaten/Kota di seluruh Aceh adalah tahapan uji mampu baca al-Qur'an yang dilaksanakan oleh KIP Aceh dan KIP Kabupaten/Kota.

Secara hukum, Pemilu dan Pilkada Aceh juga memiliki sejumlah perbedaan dengan Pemilu dan Pilkada di daerah lain. Perbedaan tersebut selain adanya syarat uji mampu baca al-Qur'an bagi calon kepala daerah dan calon anggota legislatif adalah sebagai berikut:

1. Dukungan calon perseorangan 3 % dari jumlah penduduk, sementara di daerah lain menurut ketentuan pemilihan kepala daerah, jumlah dukungan berkisar antara 6,5 persen sampai dengan 10 persen dari Daftar Pemilih Tetap (DPT) tergantung besaran jumlah DPT masing-masing daerah.
2. Partai politik lokal dapat mengajukan calon kepala daerah dan calon anggota legislatif untuk provinsi dan kabupaten/kota.
3. Aceh memiliki lembaga penyelenggara teknis seperti KIP sementara di daerah lain bernama KPU.
4. Lambang KIP berbeda dengan KPU.
5. Aceh memilih lembaga pengawas pemilu yang disebut Panwaslih, sementara di daerah lain disebut Bawaslu.
6. Komisioner KIP direkrut oleh DPR Aceh, DPRK Kabupaten/Kota, ditetapkan oleh KPU dan dilantik oleh kepala daerah.
7. Jumlah caleg dalam Pemilu diusulkan 120 persen, sementara di daerah lain 100 persen.
8. Syarat pencalonan dalam Pilkada minimal 15 persen dari suara sah.

9. Syarat calon kepala daerah dan anggota legislatif lolos uji mampu membaca al-Qur'an.
10. Calon kepala daerah harus menyatakan siap menjalankan ketentuan syariat agamanya.

Posisi UU Nomor 11 Tahun 2006 juga mengalami kendala dalam implemementasi karena tidak semua regulasi nasional mengecualikan Aceh dalam pemberlakuannya. Kendati pun ada asas hukum *lex specialis derogat legi generalis* (hukum yang khusus mengenyampingkan hukum yang umum), tetapi pada kenyataannya ketika terjadi konflik norma, yang dipegang pemerintah pusat adalah norma yang berlaku nasional. Hal itu juga terlihat misalnya dalam konteks penyelenggaraan pilkada. Menurut UU Nomor 11 Tahun 2006, kepala daerah di Aceh dipilih secara langsung setiap lima tahun sekali, tetapi dengan dilakukannya Pilkada serentak sesuai UU Nomor 1 Tahun 2015, UU Nomor 8 Tahun 2015, UU Nomor 10 Tahun 2016, dan UU Nomor 6 Tahun 2020, Pilkada Aceh harus digeser dari jadwalnya sesuai UU Nomor 11 Tahun 2006 yaitu tahun 2022 menjadi tahun 2024. Bahkan, pada tingkat yang lebih teknis, tidak jarang peraturan menteri dapat mengenyamping sejumlah norma undang-undang yang ada dalam UU Nomor 11 Tahun 2006. Terakhir UU Omnibus law yang berlaku secara nasional sejak tahun 2020 juga berpotensi menimbulkan konflik regulasi dengan UU Nomor Tahun 2006 dalam banyak aspek.

Berdasarkan pembahasan di atas dapat diketahui bahwa persoalan politik dan hukum secara mendasar menjadi kendala bagi implemementasi asas keislaman dalam penyelenggaraan pemerintahan Aceh secara kaffah. Sebagai bagian dari implementasi otonomi daerah dan desentralisasi asimetris, bobot kewenangan Aceh dalam urusan pemerintahan bidang syariat Islam terus berdinamika dan berinteraksi dengan banyak faktor politik dan hukum di Indonesia. Kuat atau lemahnya implementasi syariat Islam ternyata tidak saja dipengaruhi oleh faktor-faktor nasional yang senantiasa berubah, tetapi juga dipengaruhi oleh faktor-faktor lokal di Aceh. Pemerintah pusat

perlu memperkuat kewenangan Aceh dalam bidang syariat Islam, tetapi di sisi lain juga perlu terus menerus melakukan pengawasan terhadap implementasi dana otonomi khusus sehingga peruntukannya oleh elit lokal benar-benar dimanfaatkan untuk tujuan kesejahteraan masyarakat.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Dalam kajian politik hukum, pengaturan pemberlakuan UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang didalamnya menyebutkan bahwa asas penyelenggaraan pemerintahan Aceh adalah asas keislaman dan memberikan banyak kewenangan khusus bagi Aceh termasuk dalam bidang syariat Islam, merupakan sebuah bentuk penerapan politik hukum yang responsif sesuai dengan konfigurasi politik saat itu yang demokratis. Kelahiran UU Nomor 11 Tahun 2006 telah berhasil menjadi instrumen politik dan hukum dalam rangka menyelesaikan konflik Aceh dan menjaga Aceh tetap menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia dan membuktikan bahwa pengaruh politik sangat kuat terhadap produk hukum.
2. Asas keislaman telah disistematisasikan dalam produk-produk hukum yang ada di Aceh terutama dalam qanun-qanun syariat Islam. Pensistematisasian tersebut dilakukan lewat proses legislasi dan kebijakan-kebijakan lainnya. Model sistematisasi masih sekedar menuliskan secara langsung asas keislaman itu sebagai asas setiap qanun syariat Islam, tanpa ada penjabaran aspek-aspek keislaman seperti maqashid al-syariah. Sistematisasi hukum tersebut belum masuk ke qanun-qanun umum di luar qanun syariat Islam. Adapun dalam aspek tata kelola pemerintahan secara umum masih muncul fenomena bahwa urusan syariat Islam hanya berkaitan dengan tupoksi Dinas Syariat Islam dan Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) Aceh.
3. Penerapan asas keislaman dalam penyelenggaraan pemerintahan Aceh terkendala karena beragam faktor. Secara kualitatif dapat disimpulkan bahwa sistem negara kesatuan yang antara lain berpaham pada unifikasi hukum ketimbang pluralitas hukum menjadi salah satu kendala untuk memberlakukan

syariat Islam secara kaffah. Ada juga kecurigaan bahwa pemberlakuan syariat Islam di Aceh dapat memicu munculnya keinginan daerah lain di Indonesia untuk meminta legalitas yuridis untuk menerapkan syariat Islam. Di sisi lain, aspek otonomi asimetris atau desentralisasi asimetris yang diberikan kepada Aceh juga secara politik dicurigai dapat dipergunakan sebagai alat untuk memperkuat ideologi pemisahan diri dari NKRI, sehingga menimbulkan kesan bahwa pemberian otonomi khusus bagi Aceh seperti melepas kepala tetapi tetap memegang ekor. Kekuatan mendasar asas keislaman dalam penyelenggaraan pemerintahan di Aceh pada sistem hukum Indonesia terletak pada pengaturan bahwa seluruh qanun-qanun yang berhubungan dengan penyelenggaraan syariat Islam di Aceh hanya dapat dibatalkan melalui proses *judicial review* di Mahkamah Agung sebagaimana tercantum dalam pasal 235 ayat (4) UU Nomor 11 Tahun 2006, sementara qanun-qanun lainnya bisa dievaluasi dan dibatalkan melalui *executive review* oleh Kementerian Dalam Negeri.

B. Saran

1. Rezim politik yang demokratis hendaknya tetap dipertahankan oleh umat Islam di tingkat nasional, karena hal itu akan lebih membuka kesempatan kepada umat Islam untuk mentransformasikan hukum Islam dalam hukum nasional lewat jalur politik.
2. Hendaknya pemerintah Aceh dan DPRA perlu semakin memperkuat keberadaan asas keislaman dengan menurunkannya ke dalam berbagai aspek kehidupan pemerintahan Aceh dalam kerangka *al-maqashid al-syariah* dengan memperkuat kecakapan hukum pembentuk qanun di Aceh untuk memahami dan merumuskan ide-ide *maqashid al-syariah* supaya dapat dijadikan norma dalam sistem hukum.
3. Syariat Islam yang sudah berlangsung di Aceh hendaknya terus disempurnakan formula dan pemberlakuannya sehingga syariat Islam yang

kaffah dapat terwujud dalam berbagai bidang kehidupan masyarakat Aceh. Pemerintah pusat perlu mendukung secara konsisten terhadap pelaksanaan keistimewaan Aceh supaya posisi Aceh tetap kokoh dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Terakhir, kami menyarankan supaya para cendekiawan Islam di Aceh merumuskan maqashid syariah indeks (MSI) sebagai sebuah standard bagi penyusunan kebijakan pemerintahan Aceh.

Daftar Pustaka

- A Mukti Arto, *Peradilan Agama dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Kajian Historis, Filosofis, Ideologis, Yuridis, Futuristis, Pragmatis*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2012.
- Abdul Chalik, *Islam, Negara, dan Masa Depan Ideologi Politik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017.
- Abdul Manan, *Politik Hukum Studi Perbandingan dalam Praktik Ketatanegaraan Islam dan Sistem Hukum Barat*, Prenadamedia group, Jakarta, 2016.
- Aceh Update “KSAD: Penyelesaian Konflik Aceh Tergantung GAM”, 22 Januari 2005.
- Aden Rosadi, *Peradilan Agama di Indonesia, Dinamika Pembentukan Hukum*, Simbiosis Rekatama Media, Bandung, 2015.
- Agussalim Andi Gadjong, Analisis Filosofis Pemerintahan Daerah dalam Pergantian (Perubahan) Kaidah Hukum Dasar Negara, *Jurnal Hukum dan Pembangunan* Tahun ke-41 No. 1 Januari-Maret, 2011.
- Ahmad Farhan Hamid, *Jalan Damai Nanggroe Endatu: Catatan Seorang Wakil Rakyat Aceh*, Jakarta: Suara Bebas, 2006.
- Ahmad M. Ramli, Membangun Hukum Nasional yang Demokratis serta Masyarakat yang Berbudaya dan Cerdas Hukum, *Bulletin Hukum Perbankan*, VI. 6, No. 2, Agustus 2008.
- Ahmad Syafii Maarif, *Islam dan Pancasila Sebagai Dasar Negara, Studi Tentang Perdebatan dalam Konstituante*, Jakarta: Mizan, 2017.
- Aji Primanto, *Otonomi Daerah dan Pemberdayaan Masyarakat di Indonesia*, Malang: Intelegensia Media, 2020.
- Aji Primanto, *Otonomi Daerah dan Pemberdayaan Masyarakat di Indonesia*, Malang, Intelegensia Media, 2020.
- Alfitra Salamm, Otonomi Daerah dan Akuntabilitas Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah, dalam Syamsuddin Haris (editor), *Desentralisasi dan Otonomi*

- Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Jakarta, LIPI, 2005.
- al-Ghazali, Abu Hamid, *al-Tabru al-Masbūk fī naṣīhat al-Mulūk*, Beirut, Dar al-Kutb al-Ilmiah, 1988.
- Ali Abubakar dan Zulkarnain Lubis, *Hukum Jinayat Aceh Sebuah Pengantar*, Jakarta, Kencana, 2019.
- Ali Hasymy, *Peranan Islam dalam Perang Aceh dan Perjuangan Kemerdekaan Indonesia*, Bulan Bintang, Jakarta, 1976.
- Ali Machsan Moesa, *Nasionalisme Kiai: Konstruksi Sosial Berbasis Agama*, LKIS, Yogyakarta 2007.
- al-Jarhi, Mabid, “The Islamic Political System: A Basic Values Approach, MPRA Paper No. 72706, posted 12 June 2017 <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/72706/> h. 60-61, diunduh tanggal 03 Juli 2019 pukul 14.55 WIB.
- Al-Juanda dkk, Pelaksanaan Syariat Islam di Aceh dalam Konstruksi Pemberitaan Media Nasional (Studi Komparatif Pemberitaan Republika Online dan Okezone), *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Fisip Unsyiah*, Vol. 1 No. 1. Januari 2017.
- al-Mawardi, Abu Hasan, *al-Ahkam al-Shulthaniyah*, Beirut, Darul Fikri, 1960.
- al-Syairazi, Syaikh ‘Abd al-Rahman ibn ‘Abdillah Ibnu Nashr Al-Nahj al-Masluk fi Siyasat al-Mulk, Beirut, Dar al-Kutub al-‘Ilmiah, tt.
- Alyasa’ Abubakar dalam <http://alyasaabubakar.com/2013/07/sejarah-pelaksanaan-syariat-islam-di-aceh/> diakses tanggal 6 Juni 2020 pukul 13.02 WIB.
- Amenta, Edwin dan Belly Ramsey, “Institutional Theory” dalam Kevin T Leicht dan J Craig Jenkins (Peny.), *Handbook of Politics, State Society in Global Perspective*, Springer, New York, 2010.
- Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Jakarta, Prenada Media Group, 2016.
- Aminuddin, *Pemikiran Politik Abdurrahan Wahid*, Jambi, Sulthan Thaha Press, 2010.

- Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung, Penerbit Alumni, 1978.
- Amrizal, Konsultasi dan Pertimbangan Gubernur Terhadap Kebijakan Administratif Pemerintah Pusat di Provinsi Aceh Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Sumatera Utara, 2016.
- Amsori dan Jailani, Legislasi Qanun Jinayat Aceh dalam Sistem Hukum Nasional, *Jurnal Ar-Raniry International Journal of Islamic Studies*, Vol. 4. No. 2, Desember 2017.
- Arskal Salim, Dynamic Legal Pluralism in Indonesia: Contested Legal Orders in Contemporary Aceh, *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 42: 61, 1-29.
- Aspinall, Edward, *Islam and Nation, Separatist Rebellion in Aceh, Indonesia*, Stanford University Press, Stanford, 2009.
- Azman Ismail, dkk, *Syariat Islam di Nanggroe Aceh Darussalam*. cet. I, Banda Aceh, Dinas Syariat Islam, 2011.
- Bakhtiar Effendy, *Islam dan Negara, Transformasi Gagasan dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, Yayasan Wakaf Paramadina, Jakarta, 2009.
- Barro, Robert J dan Rachel M. Mccleary, Which Countries Have State Religions?, *The Quarterly Journal Of Economics*, November 2005.
- Barter, Shane Joshua, "The Rebel State in Society: Governance and Accomodation in Aceh, Indonesia dalam Ana Marjona, Nelson Kasfir dan Zachariah Mampilly (penyunting), *Rebel Governance in Society*, New York, Cambridge University Press, 29015.
- Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Konpress, Jakarta, 2014.
- Berita Republik Indonesia Tahun I Nomor 1. Dikutip dari Muchammad Ali Sjafa'at, Pembubaran Partai Politik, Pengaturan dan Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik, Jakarta, Rajawali Pers, 2011.

- Bernard Arief Sidharta, Penelitian Hukum Normatif, Analisis Penelitian Filosofikal dan Dogmatikal dalam Sulistyowati Irianto dan Sidharta (penyunting), *Metode Penelitian Hukum, Konstelasi dan Refleksi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2011.
- , Penelitian Hukum Normatif: Analisis Penelitian Filosofikal dan Dogmatikal, dalam Sulistiowati Irianto dan Sidharta, *Metode Penelitian Hukum Konstalasi dan Refleksi*, Yayasan Obor, Jakarta, 2011.
- Bevir, Mark “Meta-Methodology : Clearing the Underbush”, dalam Janet M Box et al (eds), *The Oxford Handbook fo Political Methodology*, Oxford Univerity Press, Oxford, 2008.
- Bivitri Susanti, Undang-Undang untuk Aceh Yang Berkeadilan, Sejahtera, dan Demokratis, <https://parlemen.net/?p=1480>, diakses tanggal 24 Juni 2019 pukul 11.45 Wib.
- BJ Bolland, *Pergumulan Islam di Indonesia*, terj, Jakarta, Grafiti Pers, 1985.
- Bowen, John R, *Contours of Sharia in Indonesia dalam Mirjam Kunkler dan Alfred Stepan (penyunting), Islam and Democracy in Indonesi*, New York, Columbia University Press, 2013.
- Brugginks, J.J. H, *Refleksi Tentang Hukum*, alih bahasa Arief Sidharta, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.
- Cekli Setya Pratiwi, dkk, *Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik (AUPB) Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, JSSP, 2016.
- Cik Hasan Bisri, *Pilar-Pilar Penelitian Hukum Islam dan Pranata Sosial*, ed. ke1, cet. ke-1, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta 2004.
- cnindonesia.com/nasional/20141007143348-20-5578/qanun-jinayat-dinilai-mendiskriminasi-perempuan, diunduh tanggal 3 April 2021, pukul 9.06 WIB.
- Creswell, John W, *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015.
- Darmansjah Djumala, *Soft Power untuk Aceh, Resolusi Konflik dan Desentralisasi*, Jakarta, Gramedia, 2013.

- Deborah Sanur L, Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus Aceh, *Politica*, Vol. 11 No. 1 Mei 2020.
- Dewan Perwakilan Daerah, *Kerangka Acuan Penelitian Studi Hubungan Pusat Dan Daerah Kerjasama DPD Dengan Perguruan Tinggi Di Daerah*, Jakarta, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, 2009.
- Dijk, Cornelis, *Darul Islam: Sebuah Pemberontakan*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1987.
- Dini Suryani, Pengawasan Pengelolaan Dana Otonomi Khusus dan Dana Istimewa dalam Desentralisasi Asimetris dalam Nyimas Latifah Aziz (editor) *Dinamika pola Pengawasan Dana Otonomi Khusus dan Istimewa: Aceh, Papua dan DIY*, Jakarta, Yayasan Obor, 2018.
- Dini Suryani, Pengawasan Pengelolaan Dana Otonomi Khusus dan Dana Istimewa, dalam Nyimas Latifah Letty Azis dan R Siti Zuhro, *Dinamika Pengawasan Dana Otonomi Khusus dan Istimewa*, Jakarta, Yayasan Pustaka Obor, 2018.
- Eddy Asnawi, *Islam dan Negara, Perbandingan Kedudukan Islam dalam Konstitusi Negara Malaysia, Brunei dan Indonesia*, Fahma Media, Yogyakarta, 2013.
- El Fadl, Khaled Abu, *Islam and the Challenge of Democracy*, Princeton University Press, Princeton, 2004.
- Endah Nurdiana, “Membangun Kesejahteraan dan Perdamaian Aceh,” Koran Tempo, 16 Mei 2006.
- Faisal Ismail, *Panorama Sejarah Islam dan Politik di Indonesia: Sebuah Studi Komprehensif*, Yogyakarta: IRCiSod, 2017.
- Farid Husain, *Keep the Trust for Peace, Kisah dan Kiat Menumbuhkembangkan Damai di Aceh*, Jakarta, Rajut Publishing, 2011.
- Farid Husain, *To See the Unseen: Scenes behind the Aceh Peace Treaty*, Health and Hospital, Jakarta 2007.
- Fatwa MPU Aceh Nomor 02 Tahun 2013 tentang Tindak Pidana Korupsi.
- Feally, Greg, *Ijtihad Politik Ulama, Sejarah NU 1952-1967*, terj. Cet. 3, Yogyakarta, LKiS, 2007.

- Fuadi, *Zakat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Aceh*, Deepublish, Yogyakarta, 2016.
- Gede Marhaendra Wiaj Atmaja dkk, *Pluralisme Konstitusional dalam Pengakuan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat*, Yogyakarta, Penerbit Andi, 2017.
- Hadiz, Vedi R, *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia A Southeast Asia Perspective*, Stanford University Press, California, 2010.
- Hallaq, Wael B, *Ancaman Paradigma Negara-Bangsa: Islam, Politik, dan Problem Moral Modernitas*, terj. Akh Minhaji, Yogyakarta, Suka Press, 2013.
- Hamdan Zoelva, “Partai Politik Islam dalam Peta Politik Indonesia,” <https://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/10/13/partai-politik-islam-dalam-peta-politik-indonesia/> diakses tanggal 24 Mei 2017.
- , <https://zoelvapartners.id/penerapan-syariat-islam-dalam-bingkai-negara-bangsa1/> diunduh tanggal 3 Maret 2021, pukul 14.02 WIB.
- Hasanuddin Yusuf Adan. *Syari’at Islam Dan Politik Lokal Di Aceh*, cet. I, Banda Aceh, ‘Adnin Foundation Group, 2016.
- Hasjim Djalal and Dini Sari Djalal, *Seeking Lasting Peace in Aceh*, CSIS, Jakarta, 2006.
- Higley, John, “Elite Theory and Elites”, dalam dalam Kevin T Leicht dan J Craig Jenkins (Peny.), *Handbook of Politics, State Society in Global Perspective*, Springer, New York, 2010.
- <https://aceh.tribunnews.com/2017/09/15/menju-grand-design-syariat-islam-di-aceh?page=2> diakses tanggal 6 Juni 2020, pukul 20.00 WIB.
- <https://aceh.tribunnews.com/2020/08/31/zaini-abdullah-pernah-ditelepon-dubes-swedia-karena-teken-qanun-hukum-jinayat-begini-jawabannya>, diunduh tanggal 3 April 2021, pukul 8.59 WIB.
- <https://humas.acehprov.go.id/ulama-apresiasi-kinerja-gubernur-zaini/> diakses tanggal 6 Juni 2020, pukul 13.14 WIB.

<https://nasional.okezone.com/read/2018/11/20/337/1980137/pdip-tolak-perda-berbasis-agama-kecuali-di-aceh>, diakses tanggal 30 Mei 2020, pukul 22.45. Wib.

<https://nasional.tempo.co/read/30376/pkb-dukung-pemberlakuan-syariat-islam-di-aceh/full&view=ok>, diakses tanggal 2 Juni 2020, pukul 00.59 WIB.

<https://nasional.tempo.co/read/30407/pdip-bantah-tolak-pemberlakuan-syariat-islam/full&view=ok>. Diakses tanggal 30 Mei 2020, pukul 22.43. WIB.

<https://news.detik.com/berita/d-655788/malik-mahmud-syariat-islam-bukan-prioritas-gam>, diakses tanggal 1 Juni 2020, pukul 00.28 WIB.

<https://waspada.id/aceh/soal-syariat-islam-pdi-perjuangan-simeulue-pertanyakan-political-will-petinggi-bangsa-aceh/>, diakses tanggal 2 Juni 2020, pukul 01.06 WIB.

<https://www.ajnn.net/news/gubernur-syariat-islam-harus-diterapkan-dalam-tatakelola-pemerintah/index.html> diakses tanggal 6 Juni 2020, pukul 13.19 WIB.

<https://www.antarane.ws.com/berita/58189/parpol-lokal-diharapkan-dukung-syariat-islam>, diakses tanggal 14 Desember 2020 pukul 20.22 WIB.

<https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-43739493>, diakses tanggal 14 Desember 2020, pukul 19.40 WIB.

<https://www.republika.co.id/berita/nasional/daerah/16/06/01/o82ngh394-gubernur-pelaksanaan-syariat-islam-di-aceh-terhambat>. Diakses tanggal 30 Mei 2020, pukul 22.14 WIB.

<https://www.tempo.co/abc/1688/penolakan-pemindahan-hukuman-cambuk-ke-lapas-aceh>, diakses tanggal 14 Desember 2020, pukul 19.42.

<https://www.tribunnews.com/regional/2013/11/26/penggunaan-istilah-dinul-islam-di-aceh-menuai-kritik>, diakses tanggal 6 Juni 2020, pukul 12.40 WIB.

Ija Suntana, *Politik Hukum Islam*, Pustaka Setia, Bandung, 2014.

Ikrar Nusa Bhakti, *Beranda Perdamaian Aceh Tiga Tahun Pasca MoU Helsinki*, P2P-LIPI dan Pustaka Pelajar, Jakarta, 2008.

- Imam Syaukani, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Jakarta, Rajawali Press, 2004.
- Ismail Sunny, Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia dalam Amrullah Ahmad, SF dkk, *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional, Mengenang 65 Th Prof Dr. H Bustanul Arifin, SH*, Gema Insani Pers, Jakarta, 1996.
- , 2006, *Ada Materi RUU PA yang Bisa Dihapus*, Kompas, 1 Maret 2006.
- , Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, dalam Amrullah Ahmad, dkk, *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional: Mengenang 65 Th. Prof. Dr. H Bustanul Arifin, SH*, Gema Insani Press, Jakarta, 1996.
- J.B Dalio dkk, *Pengantar Ilmu Hukum, Buku Panduan untuk Mahasiswa*, Gramedia, Jakarta 1989.
- Jajat Burhanuddin, *Ulama dan Kekuasaan: Pergumulan Elite Politik Muslim Dalam Sejarah Indonesia*, Jakarta, Mizan, 2012.
- , *Islam dalam Arus Sejarah Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2017.
- Jazuni, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005.
- JB Daliyo dkk, *Pengantar Ilmu Hukum*, Gramedia, Jakarta, 1989.
- Jimly Asshiddiqie, *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015.
- , *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Konstitusi Berbagai Negara*, UI Press, Jakarta, 1996.
- , *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Konstitusi Berbagai Negara*, UI Press, Jakarta, 1996.
- , *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Buana Ilmu Populer, Jakarta, 2007.
- Joenaidi Efendi, *Hukum dan Kearifan Lokal*, Surabaya, Jakad Publishing, 2018.
- Johan Jasin, *Hukum Tata Negara Suatu Pengantar*, Deepublish, Yogyakarta, 2016.

- Kaminski, Joseph J, *the Contemporary Islamic Governed State, A Reconceptualization*, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2017.
- Keaney, Heather N “Government, Islamic” dalam Juan E Campo, *Encyclopedia of Islam*, Fact On File, New York, 2009.
- Kenapa Koruptor Tak Bisa Kena Cambuk di Aceh, <https://nasional.tempo.co/read/1106698/kenapa-koruptor-tak-bisa-kena-hukum-cambuk-di-aceh/full&view=ok>, diakses tanggal 16 Desember 2020 pukul 07.57.
- Khairil Akbar dkk, Sistem Pengawasan Dana Otonomi Khusus Aceh dan Dampaknya terhadap Pemberantasan Korupsi, *Integritas Jurnal Anti Korupsi*, 7 (1), 101-120.
- Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1978.
- Lambang Trijono, *Pembangunan sebagai Perdamaian*, Jakarta, Yayasan Obor, 2017.
- Lev, Daniel S, *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan*, terj. Nirwono dan AE Priyono, LP3ES, Jakarta, 1990.
- Lidle, R William Islam, *Politik dan Modernisasi*, terj, Jakarta, Sinar Harapan, 1997.
- Lihat Black Law Dictionary.
- M Jafar, “Dinamika Pembentukan Regulasi Turunan Undang-Undang Pemerintahan Aceh,” *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 18, No.3, Desember 2016.
- M Ryaas Rasyid, Regional Autonomy dan Local Politics in Indonesia, dalam Edward Aspinall dan Greg Fealy (editor), *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralization and Democratization*, Singapore, ISEAS, 2003.
- M Solly Lubis, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Penerbit Alumni, Bandung 1976.
- , *Politik Hukum dan Kebijakan Publik*, Mandar Maju, Bandung, 2014.
- M Ulil Abshar, *Modernisasi Hukum Keluarga Islam di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2021.

- M Yahya Harun, *Kerajaan Islam Nusantara Abad XVI dan XVII*, Yogyakarta, Kurnia Alam Sejahtera, 1995.
- M Zaki Mubarak, *Genealogi Islam Radikal di Indonesia, Gerakan, Pemikiran dan Prospek Demokrasi*, LP3ES, Jakarta, 2007.
- Mahdavi, Mojtaba “Ayatollah Khomeini”, dalam John L Esposito dan Emad El-Din Shahin (eds), *The Oxford Handbook of Islam and Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2013.
- Mahlil, Kontribusi Partai Aceh dalam Penerapan Syariat Islam, *Al-Lubb*, Vol. 2, No. 1, 2017.
- Mardi Afriko, Syariat Islam dan Radikalisme Massa dalam Arskal Salim dan Adkin Sila (penyunting) *Serambi Mekkah Yang Berubah*, Jakarta, Pustaka Alvabet, 2010.
- Margarito Kamis, *Jalan Panjang Konstitusionalisme di Indonesia*, Malang, Setara Press, 2014.
- Maryanov, Gerald S, *Decentralization in Indonesia as a Political Problem*, Singapore: Equinox, 2009.
- Masykuri Abdillah, Hubungan Agama dan Negara dalam Konteks Modernisasi Politik di Era Reformasi, *Ahkam*, Vol. XIII, No. 2, Juli 2013.
- , *Islam dan Demokrasi: Respons Intelektual Muslim Indonesia Terhadap Konsep Demokrasi 1966-1993*, Kencana, Jakarta, 2015.
- Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta, Rajawali Pers, 2003.
- Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, cet. VII, Jakarta, Gramedia, 1982.
- Mochtar Kusumaatmaja dan Arief B Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum*, Penerbit Alumni, Bandung, 2000.
- Moeslim Abdurrahman, *Islam Transformatif*, Pustaka Firdaus, Jakarta, 1995.
- Moh Mahfud MD, “Pengantar, Tolak-tarik Antara Hukum dan Politik sebagai Fakta, dalam Daniel S Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan*. Cet. 3, LP3ES, Jakarta, 2013.

- , *Dasar dan Struktur Ketatanegara Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000.
- , Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah dalam Martin H Hutabarat dkk, *Hukum dan Politik di Indonesia Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, Sinar Harapan, Jakarta, 1996.
- , *Perdebatan Hukum Tata Negara: Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2007.
- , *Perdebatan Hukum Tata Negara: Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta, LP3ES, 2007.
- , *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2009.
- Mohammad Assad, *the Principle of State and Government in Islam*, Islamic Book Trust, Kuala Lumpur, 1999.
- Morris, E.E, *Islam and Politics in Aceh: A Study of Center-Periphery Relation in Indonesia* Cornell University, *Dissertation*, 1983.
- Moten, Abd Rashid dan Syed Sirajul Islam, *Introduction to Political Science*, Singapore, Thomson, 2005.
- Mousalli, Ahmad, “Hasan al-Banna” dalam John L Esposito dan Emad El-Din Shahin (eds), *The Oxford Handbook of Islam and Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
- Muchammad Ali Sjafa’at, Partai Lokal Untuk Aceh, artikel t.t.
- Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah, Kajian Tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*, Yogyakarta, UII Press, 2007.
- Muhammad Sawir, *Birokrasi Pelayanan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*, Yogyakarta, Deepublish, 2020.
- Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Cet. 5, Jakarta, Prenada Media Group, 2015.
- Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara, Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, UI Press, Jakarta, 1993.

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang (RUU) Tentang Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor : PHN-80-HN-01.03 Tahun 2011, dilaksanakan selama 9 (Sembilan) bulan, terhitung mulai bulan Maret sampai dengan bulan Nopember tahun 2011.

Naskah Akademis Undang-Undang Pemerintahan Aceh versi Pemerintah.

Nazaruddin Sjamsuddin, *Revolusi di Serambi Mekkah*, UI-Press, Jakarta, 1999.

-----, *Pemberontakan Kaum Republik: Kasus Darul Islam Aceh*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1990.

Nor Huda, *Sejarah Sosial Intelektual Islam Indonesia*, Jakarta, Rajagrafindo Persada, 2015.

Nur Rohim Yunus, "Penerapan Syari'at Islam terhadap Peraturan Daerah dalam Sistem Hukum Nasional Indonesia," *Hunafa Jurnal Studia Islamika*, Vol. 12, No. 2, Desember 2015: 253-279.

Otto Syamsuddin Ishak, *Aceh Pasca Konflik: Kontestasi 3 Varian Nasionalisme*, Bandar Publishing, Banda Aceh, 2013.

Padmo Wahjono, "Budaya Hukum Islam dalam Perspektif Pembentukan Hukum di Masa Datang" dalam Amrullah Ahmad, *Dimensi Hukum Islam dalam Hukum Nasional, Mengenang 65 tahun Prof Dr. Bustanul Arifin*, SH, Gema Insani Press, Jakarta, 1996.

Perda syariah di Indonesia: antara kearifan lokal, politik elektoral dan ancaman terhadap kebhinekaan, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-49332135>, diunduh tanggal 3 Maret 2021, pukul 14.31 WIB.

Piscatori, James P., *Islam in a World of Nation State*, Cambridge, New York 1994.

Prajudi Admosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghalia, 1988.

Price, Daniel E, *Islamic Political Culture, Democracy, and Human Rights: A Comparative Study*, Westport, Connecticut, London, Praeger, 1962.

Qanun Aceh Nomor 13 Tahun 2016.

Qanun No 5 Tahun 2015.

- Rahman Tolleng, Unitarisme, dalam Ichlasul Amal, Rahman Tolleng dan Arbi Sanit, *Modul 02 Sistem Politik dan Pemerintahan Indonesia*, Komunitas Indonesia untuk Demokrasi, Jakarta, 2012.
- Rampage, Douglas E, *Percaturan Politik di Indonesia, Demokrasi, Islam dan Ideologi Toleransi*, terj. Hartono Hadikusumo, Mata Bangsa, Jogjakarta, 2002.
- Rati, Giovanni Battista, an Analysis of Some Jusristic Tehcniques for Handling Systemic Defect of Law dalam Thomas Bustamante dan Christian Dahlman (penyunting), *Argument Types and Fallacies in Legal Argumentation*, Springer, London, 2015.
- Ratno Lukito, *Hukum Sakral dan Hukum Sekuler: Studi tentang Konflik dan Resolusi dalam Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta, Pustaka Alvabet, 2008.
- Ria Fitri, Potensi Konflik Pemerintah Aceh dan Pusat dalam Bidang Pertanahan, *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* No. 66, Th. XVII (Agustus, 2015).
- Ringkasan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Aceh Tahun 2014.
- Risalah Rapat Pansus DPR RI RUU Pemerintahan Aceh.
- Rodee, Carlton Clymer dkk. *Pengantar Ilmu Politik*. Terj. Cet. 4, Jakarta, Rajagrafindo Persada, 2000.
- Safri Nugraha dkk, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, GLGS, 2007.
- Safri Nugraha, Kerangka Teoritis dan Yuridis Otonomi Daerah, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Nomor 4 Tahun XXVI Agustus 1996.
- Saldi Isra, Pembagian Kewenangan Pusat-Daerah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, diakses dari <https://saldiisra.web.id/index.php/buku-jurnal/jurnal/19-jurnalnasional/336-tanggal-30-April-2018>.
- Salim, Arskal. "Dynamic legal pluralism in Indonesia: contested legal orders in contemporary Aceh." *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 42.61 (2010): 1-29.
- , *Challenging The Secular State: The Islamization of Law in Modern Indonesia*, University of Hawai'i Press, Hawaii, 2008.

- Salle, *Sistem Hukum dan Penegakan Hukum*, Social Politics Genius, Makasar, 2020.
- Serambi Indonesia, 11 Maret 2006, "Pansus RUU PPA Minta Dukungan."
- Sigit Pamungkas, *Partai Politik, Praktik dan Teori di Indonesia*, Yogyakarta, Institut for Democracy and Welfarism, 2011.
- Simon Sumanjoyo Hutagalung dan Dedy Hermawan, *Membangun Inovasi Pemerintah Daerah*, Yogyakarta, Deepublish, 2018.
- Sinar Harapan, "RI-GAM Kembali Berunding," 21 Februari 2005.
- Soedirman Tebba, *Sosiologi Hukum Islam*, Yogyakarta, UII Press Indonesia, 2003.
- Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Huku*, Rajawali Press, Jakarta, 2016.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Cet. 7, Yogyakarta: Liberty, 2005.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali, Jakarta, 1990.
- Soetandyo Wignjosoebroto, "Penelitian Hukum dan Hakikatnya sebagai Penelitian Ilmiah," dalam Sulistyowati dan Sidharta, *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, Yayasan Pustaka Obor, Jakarta, 2011.
- Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung, Penerbit Alumni, 1992.
- Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia: Pemikiran dan Pandangan*, Rosda Karya, Bandung, 2014.
- Suara Merdeka, "Ryamizard Kejar GAM," 21 Februari 2005.
- Sudi Fahmi, *Konsistensi Hukum antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah Studi atas Pelaksanaan Desentralisasi dalam Bidang Kehutanan*, Total Media, Yogyakarta, 2009.
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Cet. 3, Yogyakarta, Liberty, 2002.
- Sulaiman, *Studi Syariat Islam di Aceh*, Banda Aceh, Madani Publisher, 2018.

- Sulistiyowati Irianto, *Pluralisme Hukum Waris dan Keadilan Perempuan*, Jakarta, Penerbit Obor, 2016.
- Sunarmi, *Sejarah Hukum*, Jakarta, Kencana, 2016.
- Syamsuddin Bahrum, *Dinamika Partai Politik Lokal, Analisis Partai Aceh dalam Penerapan Syariat Islam*, *Al-Lubb*, Vol. 1, No. 1, 2016.
- Syamsuddin Haris, *Masalah-masalah Demokrasi dan Kebangsaan di Era Reformasi*, Jakarta, Yayasan Obor, 2014.
- Syamsul Hadi dkk, *Disintegrasi Pasca Orde Baru, Negara, Konflik Lokal dan Dinamika Internasional*, Yayasan Obor, Jakarta, 2007.
- Syarif Hidayat, 'Hidden autonomy', Understanding the nature of Indonesia decentralization on a day to day basis, dalam Maribert Erb dkk (editor), *Regionalism in Post-Suharto Indonesia*, Oxon, Routledge, 2005.
- Syarifuddin Jurdi, *Kekuatan-Kekuatan Politik Indonesia, Kontestasi Ideologi dan Kepentingan*, Jakarta, Kencana, 2016.
- Talbani Farlian dan Nuraidar. Meretas Reaksi Jalan Panjang Bank Aceh Konversi Syariah, *Jurnal Perspektif Ekonomi Darussalam*, Volume 3 Nomor1, Maret 2017.
- TAP No. IV/MPR/1999.
- Taqwaddin, "Kekhususan Aceh dalam UUPA." Opini Harian Serambi Indonesia, sumber: <http://aceh.tribunnews.com/2016/08/30/kekhususan-aceh-menurut-uupa>, diakses pada 21 Mei 2017.
- Tempo interaktif, "RI-GAM Bahas Proposal Otonomi Khusus," 22 Februari 2005.
- Terjemahan resmi MoU Helsinki, Finlandia 15 Agustus 2005.
- Teuku Iskandar, *Nuruddin AR-Raniry, Bustanussalatin Bab II Fasal 13*, Kuala Lumpur: Percetakan Sholai, 1996.
- Tim Penyusun, *Sejarah Lahirnya UU Pemerintahan Aceh (Perspektif Partisipatif di Aceh)*, Fakultas Hukum Unsyiah dan Sekretariat DPR Aceh, Banda Aceh, 2009.

- Titi Triwulan Tutik, Analisis Hukum Tata Negara: Sistem Penetapan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Pemilihan Daerah Berdasarkan Pasal 18 Ayat 4 UUD 1945. *Jurnal Hukum dan Pembangunan* Tahun ke- 41 No. 1 Januari-Maret 2011.
- Transparency International, *Survey Barometer Korupsi Aceh*, Jakarta, Transparency International Indonesia, 2010.
- Uswatun Hasanah dan Eny Suatuti, *Buku Ajar Ilmu Hukum*, Surabaya, Scopindo, 2019.
- Utrech dan Mhd. Saleh Djindang. *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Cet. X, Sinar Harapan, Jakarta, 1983.
- Valina Singka Subekti, *Partai Syarikat Islam Indonesia: Kontestasi Politik hingga Konflik Kekuasaan Elit*, Jakarta, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2014.
- van Bruinessen, Martin, *NU: Tradisi, relasi-relasi Kuasa, Pencarian Wacana Baru*, terj., Yogyakarta, LKIS, 1994.
- Warkum Sumitro dkk, *Politik Hukum Islam: Reposisi Eksistensi Hukum Islam dari Masa Kerajaan hingga Era Reformasi di Indonesia*, Universitas Brawijaya Press, Malang, 2014.
- Wawancara dengan Ketua Umum Himpunan Ulama Dayah Aceh (HUDA) Tengku H Muhammad Yusuf A Wahab, 22 Juli 2020.
- Wawancara Dr. Amrizal J Prang SH, LLM, Kepala Biro Hukum Pemerintah Aceh, Lhokseumawe tanggal 16 Februari 2019.
- Zaidan, Abdul Karim, *Ushul al-Dakwah*, Beirut, Risalah Publisher, 2011.
- Zaki Ulya, “Refleksi Memorandum of Understanding (MoU) Helsinki dalam Kaitan Makan Otonomi Khusus di Aceh”, *Jurnal Konstitusi* Vol. 11 No. 2 Juni 2014.
- Zulfia Hanum Alfi Syahr, Dukungan dan Kendala Implementasi Kewenangan Mahkamah Syar’iyah dalam Mul Irawan dkk, *Penguatan Implementasi Kewenangan Mahkamah Syar’iyah dalam Penyelesaian Perkara Jinayat di Provinsi Aceh*, Jakarta, Prenadamedia Group, 2019.