

BAB II

LANDASAN TEORITIS

1.1. Qanun

2.1.1 Pengertian Qanun

Pengertian Qanun dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dikenal dengan nama: Kanun, yang artinya yaitu undang-undang, peraturan, kitab undang-undang, hukum dan kaidah.¹ Adapun pengertian Qanun menurut kamus Bahasa Arab ialah undang-undang, kebiasaan atau adat.² dapat disimpulkan bahwa pengertian dari Qanun adalah : suatu peraturan perundang-undangan atau aturan hukum yang berlaku di suatu daerah dalam hal ini adalah Nanggroe Aceh Darussalam (NAD).

Di dalam masyarakat Aceh sendiri penyebutan Qanun terhadap suatu aturan hukum atau untuk penamaan suatu adat telah lama dipakai dan telah menjadi bagian dari kultur adat dan budaya Aceh. Aturan-aturan hukum dan juga adat yang dikeluarkan oleh Kerajaan Aceh banyak yang dinamakan dengan Qanun. Qanun biasanya berisi aturan-aturan syariat Islam yang telah beradaptasi menjadi adat istiadat Aceh.

Ketentuan tentang Qanun terdapat di dalam UU No.11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, Qanun Aceh merupakan peraturan perundang-undangan sejenis³ peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh.⁴

¹Pusat Pembinaan Dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 442.

²Mahmud Yunus, Kamus Arab-Indonesia, PT Hidakarya Agung, Jakarta, 1989, hlm. 357.

³Menurut kamus besar bahasa Indonesia, Op. Cit., hlm. 411, kata sejenis dapat diartikan dengan sebangsa, semacam atau serupa.

⁴Pasal 1 angka 21 UU No. 11 Tahun 2006.

Berdasarkan pengertian Qanun yang diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan di atas, dapat ditegaskan bahwa qanun adalah salah satu bentuk hukum tertulis dalam sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia yang dapat disamakan dengan peraturan daerah yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi dan dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

Qanun merupakan suatu Peraturan Perundang-Undangan yang diberlakukan di Aceh yang isinya berlandaskan pada syariat Islam yang menjadi kekhususan Aceh, hal ini berbeda dengan daerah lain yang aturan-aturan dalam peraturan daerahnya tidak harus berlandaskan ajaran-ajaran Islam. Akan tetapi pemahaman tersebut (qanun sama dengan peraturan daerah) akan lebih mempermudah Pemerintah Pusat dalam melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap daerah, terutama yang berhubungan dengan pembentukan peraturan daerah dan harus tetap memperhatikan kekhususan yang diberikan Pemerintah kepada Aceh.⁵

Secara umum materi muatan qanun adalah sama dengan materi muatan peraturan daerah, yaitu dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Aceh, pemerintah Kabupaten/Kota dan penyelenggaraan tugas pembantuan. Namun dalam beberapa hal, materi muatan qanun berbeda dengan materi peraturan daerah pada umumnya.⁶

Penyebutan qanun adalah sejenis dengan peraturan daerah, ditegaskan lagi didalam Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf f UU No. 12/2011 yakni: “Termasuk dalam Peraturan Daerah Provinsi adalah Qanun yang berlaku di Provinsi Aceh dan Peraturan Daerah Khusus (Perdatus) serta Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) yang berlaku di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat”. Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf g disebutkan: “Termasuk dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Qanun yang berlaku di Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh.”

⁵Jum Angraini, 2011, Kedudukan Qanun dalam Sistem Pemerintahan Daerah dan Mekanisme Pengawasannya, Jurnal Hukum No. 3 Vol. 18 Juli 2011, hlm. 326.

⁶Faisal A Rani, Op.cit. hlm. 12.

sebagaimana kedudukan naskah akademik dalam Raperda (rancangan peraturan daerah) yang tidak bersifat harus atau wajib namun adalah unsur penting yang harusnya tetap diusahakan ada. Begitupun dalam rancangan atau pembentukan qanun, naskah akademik juga tidak bersifat wajib, namun tetap bersifat penting. Karena dengannya dapat memperjelas tujuan dari qanun itu sendiri, serta merupakan bentuk tanggung jawab ilmiah atau dengan kata lain qanun yang bersangkutan tersebut dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah. Kedudukan secara yuridis dari naskah akademik ini sudah diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 dan Qanun Aceh No. 5 Tahun 2011.⁷

Sebagaimana peraturan daerah yang merupakan produk hukum yang dihasilkan oleh kepala daerah sebagai perwakilan eksekutif dan DPRD yang memiliki kewenangan legislasi di daerah. Qanun Aceh juga produk yang di hasilkan oleh kepala daerah dan DPRA (Dewan Perwakilan Rakyat Aceh, lembaga ini semacam DPRD di daerah pada umumnya).⁸

Jika kemudian ditemukan produk hukum daerah (perda maupun qanun) bersifat tidak adil, kurang tepat atau bahkan memihak, maka dapat disimpulkan bahwa DPRD (DPRA di Aceh) belum bisa menjalankan fungsinya dengan baik dalam menyerap aspirasi masyarakat.⁹ Hal ini mengikuti pengaturan yang telah tertulis dalam UU No. 23 Tahun 2014. Jika dilihat dari sejarahnya, kewenangan perda (termasuk qanun) dibentuk oleh kepala daerah dan DPRD (DPRA di Aceh) telah dilakukan sejak UU No. 5 Tahun 1974 mulai mengamanatkan otonomi daerah, dilanjutkan oleh UU No. 22 Tahun 1999, dan kembali diganti dengan terbitnya UU No. 32 Tahun 2004, hingga UU No. 23 Tahun 2014 yang berlaku saat ini, selama perubahan undang-undang tersebut menyelenggarakan,

⁷Bakillani, Mukhlis, & Yusrizal, 2022)hlm. 1

⁸(Islam, 2022)hlm. 9

⁹(Dachi, 2022)hlm. 33

menggambarkan keadaan Indonesia yang mengalami pasang surut otonomi daerah dari masa ke masa.

Suatu peraturan daerah akan dianggap ideal jika dalam pelaksanaannya yang didasarkan pada prinsip otonomi daerah yang mengharuskan keterbukaan dan adanya keterlibatan masyarakat di dalamnya, sehingga bisa dipastikan bahwa norma hukum tersebut benar-benar sesuai dengan kebutuhan masyarakat, tidak semata-mata hadir dan menjadi norma hukum mengikat yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan cita-cita bangsa. Materi muatan yang dikandungnya juga tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang ada di atasnya, sehingga tidak akan terjadi tumpang tindih kebijakan.¹⁰ Merumuskan kebijakan publik kedalam norma hukum sehingga bisa mengikat seluruh masyarakat untuk melaksanakan norma hukum tersebut (bersifat wajib dan mengikat) adalah hakikat dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan dilihat dari materi muatannya.¹¹

Kedudukan Qanun dan Perda yang setara dalam hirarki peraturan perundang-undangan dalam hukum nasional menjadikan keduanya memiliki fungsi yang sama. Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, Maria Farida menyebutkan bahwa selain menjalankan fungsi delegasi dari norma hukum yang ada di atasnya, perda juga menjalankan fungsi atribusi. Perda berfungsi sebagai penyelenggara aturan berdasarkan tugas pembantuan dan otonomi daerah, sebagai peraturan lanjutan dari norma hukum yang ada di atasnya dengan tetap memperhatikan perbedaan kondisi setiap daerah yang berbeda, serta aturan dengan tetap tidak bertentangan dengan hirarki dan kepentingan umum yang berlaku di masyarakat.¹²

Secara sederhana dapat disimpulkan bahwa perda (tidak terkecuali perda syari'ah) ataupun qanun tidak hanya berfungsi sebagai penjabaran dari hukum nasional atau hukum yang ada di atasnya, namun qanun dan perda merupakan

¹⁰(Bunga, 2020)hlm. 831

¹¹(Putra, 2020)hlm. 4

¹²(Maria Farida Indrati S, 2007)hlm. 232

produk hukum yang menjadi wadah penuangan karakteristik setiap daerah yang tentunya berbeda.¹³

Pengertian Qanun tidak sama dengan Peraturan Daerah (Perda), karena isi dari Qanun haruslah berlandaskan pada asas keislaman atau tidak boleh bertentangan dengan syariat Islam.¹⁴ Namun, apabila melihat ketentuan dalam Penjelasan huruf f dan g UU No.12 Tahun 2011, kedudukan Qanun dalam hierarki peraturan perundang-undangan termasuk dalam jenis Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota.¹⁵ Oleh karena itu, pengawasan terhadap Qanun dilakukan oleh Pemerintah untuk mengharmonisasikan segala produk hukum daerah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pada pembuatan, pelaksanaan pengawasannya, Qanun dapat dibagi menjadi dua kategori, yaitu:¹⁶ Qanun umum dan Qanun khusus. Qanun umum berisi tentang ketentuan-ketentuan umum tentang penyelenggaraan pemerintahan seperti di bidang: pajak, retribusi, APBD, RUTR, dan semua urusan yang diberikan pusat kepada daerah diluar urusan atau kewenangan pusat, yang tidak boleh bertentangan dengan ajaran Islam. Sedangkan Qanun khusus berisi tentang aturan-aturan tentang penyelenggaraan kekhususan pemerintahan daerah NAD. Kriteria khusus yaitu: a) kehidupan beragama di NAD harus dilandasi ajaran Islam; b) kehidupan hukum adat haruslah berlandaskan ajaran Islam; c) penyelenggaraan pendidikan haruslah berdasarkan ajaran Islam; d) peran ulama sangat penting sebagai pemuka agama, karena itu ulama harus diikutsertakan dalam pembuatan Qanun, agar

¹³(Jumadi, 2018) hlm. 27

¹⁴Jum Anggriani, "Kedudukan Qanun dalam Sistem Pemerintahan Daerah dan Mekanisme Pengawasannya" artikel dalam Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, No. 3 Vol. 18, Juli 2011, hlm. 327

¹⁵Lihat Penjelasan huruf f UU No. 12 Tahun 2011: Termasuk dalam Peraturan Daerah Provinsi adalah Qanun yang berlaku di Provinsi Aceh dan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) serta Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) yang berlaku di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat. Huruf g : Termasuk dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Qanun yang berlaku di Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh.

¹⁶Jum Anggriani, Kedudukan Qanun, hlm. 328

kebijakanyang dibuat tidak bertentangan dengan ajaran Islam yang telah menjadi jiwa bangsa dari masyarakat Aceh.

2.1.2 Sejarah Lahirnya Qanun

Aceh merupakan daerah yang mendapatkan gelar “Daerah Istimewa, Bumi Iskandar Muda, Tanah Rencong, Daerah Modal dan Serambi Mekah”. Aceh disebut sebagai “Daerah Istimewa” karena kelebihanannya di bidang agama, pendidikan, dan adat istiadat. Aceh juga disebut sebagai “Bumi Iskandar Muda” karena Aceh merupakan salah satu dari lima kerajaan Islam terbesar di dunia pada abad ke 16. Gelar “Tanah Rencong” juga diperoleh Aceh karena Masyarakat Aceh memiliki jiwa kepahlawanan yang tinggi dalam memperjuangkan dan mempertahankan tanah air dari penjajahan bangsa asing.

Kemudian Aceh pula disebut sebagai “Daerah Modal” karena memiliki peran yang sangat besar pada masa perang kemerdekaan antara Indonesia dengan penjajahan Belanda. Kekayaan alam Aceh telah banyak membantu Indonesia dalam mencapai kemerdekaan sehingga Presiden Sukarno menjadikan Aceh sebagai daerah modal perjuangan. Yang paling penting adalah Aceh disebut sebagai “Serambi Mekah” karena 90% masyarakat Aceh beragama Islam dan memiliki pengaruh kemurnian agama Islam yang membentuk masyarakat Islam dalam kehidupan sehari-hari.

Kegemilangan dan kejayaan Aceh pada masa lampau menjadikan Aceh sebagai daerah istimewa di negara Indonesia. Dalam sejarahnya, masyarakat Aceh mengamalkan nilai keislaman yang kuat Sejak zaman kesultanan. Islam tidak hanya berperan sebagai sebuah agama mayoritas, tetapi juga menjadi adat dalam masyarakat Aceh. Semangat keislaman ini juga telah membawa Aceh kepada kemenangan melawan penjajahan Belanda dan menjadi daerah yang tidak dapat ditaklukkan. Masyarakat Aceh tidak takut mati dalam memperjuangkan negara dan agama sehingga Aceh mendapat gelar sebagai serambi Mekah.

Aceh adalah daerah yang telah lama berada dalam konflik yang berkepanjangan, konflik yang berlangsung di Aceh telah menimbulkan dampak yang parah terhadap masyarakat sipil. Provinsi Aceh ini merupakan kesatuan masyarakat hukum istimewa yang diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat atau lebih dikenal dengan wilayah yang berotonomi khusus. Otonomi khusus ini diperoleh dari kesepakatan perdamaian antara Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM).

Perundingan damai tersebut menghasilkan sebuah nota kesepahaman yang lebih dikenal dengan sebutan MOU Helsinki. Pada tanggal 15 Agustus 2005 di Helsinki Finlandia di bawah mediator Martti Ahtisaari kedua belah pihak GAM-RI duduk bersama menentukan sikap untuk mengakhiri semua problematika yang terjadi di Aceh. Lewat butir-butir perjanjian Memorandum of Understanding Helsinki (MoU Helsinki) Aceh diberi hak-hak khusus oleh Pemerintah Indonesia untuk mengurus Pemerintahan Sendiri (Self Government).

Dari perjanjian damai tersebut lahirlah Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UUPA) adalah Undang-Undang tahun 2006 yang mengatur pemerintahan Aceh, yang dijelaskan lebih lanjut dalam bentuk qanun yang dilahirkan oleh Pemerintah Aceh sebagai pengganti Undang-Undang Otonomi Khusus dan hasil kesepakatan damai. Penyetujuan pengesahaan Rancangan UUPA menjadi undang-undang oleh DPR berlangsung pada 11 Juli 2006 oleh Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono yang dilakukan pada 1 Agustus 2006.

Melihat MoU Helsinki merupakan suatu cakupan nilai-nilai moral yang telah disepakati oleh Pemerintah RI dan GAM dalam menyelesaikan konflik yang terjadi di Aceh. Dalam pembentukan hukum di Indonesia, MoU Helsinki tidak bisa menjadi dasar pembentuk hukum. dikeluarkan Inpres Nomor 15 tahun 2005 Tentang Pelaksanaan Nota Kesepahaman Antara Pemerintah Republik Indonesia Dan Gerakan Aceh Merdeka. Inpres tersebut menjadi asal lahirnya Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh. Apabila di tinjau dari hukum murni maka

materil dalam UUPA berisikan beberapa materi muatan dalam MoU Helsinki, tidak semua ketentuan dalam MoU Helsinki diakomodir dalam UUPA mengingat hukum murni dalam pembentukan hukum dan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang merupakan hasil hak inisiatif yang dimiliki oleh Presiden untuk menjaga kedaulatan negara dan bangsa. Melalui hak inisiatif tersebut Pemerintah RI mengajukan sebuah rancangan undang-undang pemerrintah aceh ke DPR.¹⁷

Khusus bagi Aceh dengan diberlakukannya Undang-Undang No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, yang kemudian diubah dengan Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh mempunyai makna tersendiri dalam kaitannya dengan otonomi daerah. Pemberian status otonomi bagi Provinsi Aceh diawali dengan adanya konsensus politik yang terjadi, diakibatkan ketegangan situasi keamanan di Aceh sendiri.

Hendratno juga menyatakan bahwa pemberian status otonomi khusus maupun status keistimewaan terhadap daerah-daerah seperti Aceh dan Papua lebih mengarah pada model bentuk susunan negara federal.¹⁸ Pandangan tersebut didasarkan pada berbagai alasan dan argumentasi yang ditemukan dalam undang-undang pemerintahan daerah maupun dalam undang-undang yang menjadi landasan yuridis bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah di kedua daerah otonomi khusus tersebut.

Istilah berbeda lainnya yang terdapat dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 dengan undang-undang lainnya misalnya penyebutan Komisi Independen Pemilihan (KIP) yang memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan pemilihan umum Presiden/Wakil Presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, anggota DPRA/DPRK, pemilihan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota di NAD. Daerah-daerah lainnya di

¹⁷Volume 2, No. 2, Mei 2014

¹⁸Edie Toet Hendratno, hlm. 238

Indonesia sebagaimana yang terdapat dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menggunakan Istilah Komisi Pemilihan Umum Daerah “KPUD”.¹⁹

Produk hukum sejenis peraturan daerah (perda) di Aceh disebut dengan istilah “Qanun”. Terdapat dua macam Qanun, yaitu Qanun Aceh yang disahkan oleh Gubernur setelah mendapatkan persetujuan bersama dengan DPRA, dan Qanun Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Bupati/Walikota setelah mendapatkan persetujuan bersama DPRK.²⁰ Qanun dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Aceh, pemerintahan kabupaten/kota, dan penyelenggaraan tugas pembantuan.

Qanun lahir melalui proses perundangan di Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) selayaknya peraturan daerah yang lain. Qanun inilah yang kemudian menjadi hukum resmi syariat Islam di Aceh. Pada umumnya, qanun berisi hukum fiqh Islam yang memang sudah ada sejak lama. Tidak semua ketentuan yang ada dalam fiqh Islam dapat menjadi qanun syariat Islam di Aceh, pemilihannya disesuaikan dengan konteks kepentingan Aceh dan hukum nasional Indonesia. Demikian juga beberapa hukum yang ada dalam fiqh Islam disesuaikan dengan perkembangan masyarakat di Aceh.

Qanun Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh (Pasal 1 butir 21 UUPA). Definisi qanun ini memberikan pemahaman bahwa qanun di Aceh terdiri atas dua kategori yaitu qanun yang mengatur materi penyelenggaraan pemerintahan dan qanun yang mengatur materi penyelenggaraan kehidupan masyarakat Aceh.²¹ Qanun Aceh yang memuat materi hukum syariah termasuk dalam kategori qanun yang berkaitan dengan penyelenggaraan kehidupan masyarakat Aceh.

¹⁹Pasal 1 angka 12 Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 kemudian dibandingkan dengan istilah yang digunakan dalam Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 maupun Pasal 1 angka 21 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

²⁰Pasal 232 sampai dengan Pasal 245 Undang-Undang No. 11 Tahun 2006.

²¹Ibid.

Dalam konteks peraturan perundang-undangan di Aceh, semua produk perundang-undangan yang dibentuk bersama eksekutif dan legislatif (Gubernur dan DPRA) disebut Qanun Aceh. Namun, Qanun Aceh yang berkaitan dengan syari'ah memiliki kekhususan dan perbedaan, bila dibandingkan dengan Qanun Aceh yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan.²²

Qanun diartikan juga sebagai peraturan atau ketentuan- ketentuan raja yang sedang memerintah.²³ Masyarakat Aceh juga mengenal Qanun dalam Hadih Maja yaitu ajaran atau doktrin atau kata- kata petuah dari orang-orang tua yang berbunyi “Adat bak puteu meureuhom, Hukom bak syiah Ulama, Kanun bak Putroe Phang, Reusam bak Laksamana”.

Asal muasal Hadih Maja “Kanun bak Putro Phang” di atas terjadi pada masa Sultan Iskandar Muda terkait satu kasus faraidh (pembagian harta warisan) antara ahli waris perempuan dengan ahli waris laki-laki. Ahli waris perempuan mendapat sawah dan ahli waris laki- laki mendapat rumah. Ahli waris perempuan diputuskan untuk meninggalkan rumah warisan karena akan ditempati ahli waris laki-laki. Tetapi ahli waris perempuan tidak bersedia, karena tidak memiliki rumah sebagai tempat tinggal.

Kasus ini kemudian sampai kepada Permaisuri Putri Pahang, dan membela ahli waris perempuan dengan alasan perempuan yang tidak memiliki rumah tidak bisa tinggal di Meunasah, seperti laki-laki. Pembelaan Putri Pahang ini disetujui Sultan Iskandar Muda, dan sejak itulah menjadi hukum (qanun) dan kemudian ditetapkan dalam qanun melalui Majelis Mahkamah Rakyat dimasa pemerintahan Ratu Tajul Alam Safiatuddin.²⁴

Pembuatan qanun sebagai Undang-Undang Dasar bagi kerajaan Aceh

²²Prof. Dr. H. Syahrizal Abbas, Analisis terhadap Qanun Hukum Jinayat dan Qanun Hukum Acara Jinayat. (Banda Aceh: Dinas Syariat Islam Aceh, 2015)

²³Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1985, Kamus Aceh-Indonesia I, Jakarta, hlm. 6 dan 375.

²⁴Mohammad Said, 1981, Aceh Sepanjang Abad, Percetakan dan Penerbitan Waspada, Medan, hlm. 340. Lihat juga Ali Hasjmy, Op. cit, hlm.126 dan 127.

Darussalam dimulai pada masa Sultan Alaidin Riayat Syah II Abdul Qahhar (1539-1571) yang menerbitkan Qanun Al-Asyi, yang kemudian disempurnakan oleh Sultan Iskandar Muda (1617-1636) dan pada masa pemerintahan Ratu Tajul Alam Safiatuddin (1641-1675) yang dikenal dengan nama Qanun Meukuta Alam atau Adat Meukuta Alam atau Adat Mahkota Alam atau Qanun Meukuta Alam Al-Asyi atau dikenal juga sebagai Adat Aceh.²⁵

Formalisasi dan legalisasi syariat Islam di Aceh merupakan hasil dari konflik yang berkepanjangan antara Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dengan Pemerintah Republik Indonesia, pemberian hak untuk formalisasi syariat Islam di Aceh diberikan guna untuk mengakhiri konflik vertikal dan berkepanjangan di Aceh.²⁶ Akumulasi konflik di Aceh memiliki akar politik yang sangat dalam dan merentang sepanjang sejarah Aceh. Berbagai kebijakan dikeluarkan oleh pemerintah pusat dalam merespon dan menyelesaikan konflik Aceh. Kebijakan yang dianggap solusi bagi Aceh adalah diberlakukannya UU No 18 Tahun 2001 tentang otonomi bagi provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD).²⁷

UU Otsus ini melengkapi UU No. 44 Tahun 1999 tentang Keistimewaan Provinsi NAD, yang mencantumkan empat keistimewaan pokok bagi Aceh; (1) keistimewaan dalam menyelenggarakan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan syariat Islam bagi pemeluknya; (2) keistimewaan dalam

SUMATERA UTARA MEDAN

²⁵Ibid, hlm. 129 dan 218. Lihat juga: Mohammad Said, Op.cit, hlm. 303, dan Raden Hoesein Djajadiningrat, 1984, Kesultanan Aceh Suatu Pembahasan tentang Sejarah Kesultanan Aceh yang Terdapat dalam Karya Melayu, Departemen Pendidikan dan kebudayaan Proyek Pengembangan Permuseuman Daerah Istimewa Aceh, Jakarta, hlm. 21 dan 51

²⁶Husni Mubarak A. Latief, "Disonansi Qanun syariat Islam dalam Bingkai Konstitusi Indonesia: Aceh sebagai studi Kasus", Annual International Conference on Islamic studies (AICIS XII), 27080

²⁷Meskipun pada tanggal 15 Agustus 2005 pihak Pemerintah RI dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) telah menandatangani kesepakatan damai di Aceh, tetapi kesepakatan itu tetap berada dalam konteks UU Otonomi Khusus bagi Aceh

menyelenggarakan pendidikan; (3) keistimewaan dalam menyelenggarakan kehidupan adat; dan (4) keistimewaan menempatkan peran ulama dalam penetapan kebijakan. Berdasarkan kedua undang-undang pokok soal Aceh itulah, otoritas legislasi Aceh menyusun berbagai qanun sebagai aturan derivatifnya.²⁸ UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh menunjukkan bahwa kewenangan pemerintah Aceh menjadi bertambah dalam menjalankan roda pemerintahan, terutama dalam merealisasikan perundang-undangan RI yang tidak terealisasi sebelumnya.

Pengertian syariat Islam di Aceh menurut UU No. 44/1999 adalah tuntutan ajaran Islam dalam semua aspek kehidupan,²⁹ Syariat Islam dipraktekkan secara luas mencakup aspek pendidikan, kebudayaan, politik, ekonomi dan aspek-aspek lainnya.³⁰ Pemerintah Provinsi Aceh memiliki beberapa instrumen untuk mengkodifikasi peraturan syariat Islam secara formal instrumen hukum tersebut terdiri dari qanun yang membahas masalah-masalah spesifik seputar pemberlakuan syariat Islam.³¹

Dilihat dari pengertian diatas, pada dasarnya dapat disimpulkan bahwa pengertian Qanun Aceh sama seperti peraturan daerah provinsi atau kab/kota lainnya di Indonesia, akan tetapi penyamaan Qanun Aceh dengan perda tidaklah tepat, hal ini dikarenakan setiap Qanun Aceh muatannya harus berlandaskan

²⁸Pasal Pasal 11 UU No. 44 Tahun 1999 tentang Keistimewaan Aceh, Pasal 9 dan 11 UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otsus.

²⁹Pasal 1 ayat 10 UU No.44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh

³⁰Alyasa' Abubakar, Paradigma, Kebijakan dan Kegiatan (Banda Aceh: Dinas Syariat Islam, 2008), hlm. 19.

³¹Dede Hendra MR, "Eksistensi Pelanggar Pidana Cambuk Terhadap Pelanggar Qanun Syariat Islam di Propinsi Aceh" (Depok: Tesis UI, 2012), hlm. 54

syariat Islam yang merupakan suatu kekhususan bagi Aceh, tentu hal ini berbeda dengan daerah lain yang dimana peraturan dalam perda – nya tidak ada suatu keharusan untuk melandaskannya kepada ajaran Islam. Disamping itu perbedaan lainnya adalah Qanun Aceh dapat berisikan aturan-aturan tentang hukum acara materil dan formil.³²

Sebagai produk perundangan daerah menyusul diberlakukannya Otonomi Khusus bagi Aceh, maka qanun-qanun tersebut dilindungi oleh undang-undang, yaitu UU Nomor 44 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh pasal 3 dan 4, UU Nomor 18 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Aceh dan UU Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh bab 17-18.³³ UU No. 44/1999 pasal 12 dijelaskan bahwa, peraturan perundang-undangan yang bertentangan dan atau tidak sesuai dengan UU tersebut dinyatakan tidak berlaku. Selain itu qanun di Aceh juga dilindungi oleh UU Pemerintahan Aceh, pada pasal 269 dijelaskan bahwa peraturan perundang-undangan yang ada pada saat UU Pemerintah Aceh diundangkan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini.

Selain aspek ke-Islaman, keistimewaan yang dimiliki Aceh menurut UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, yaitu terkait lambang dan bendera Aceh. Bendera Aceh dalam UU tentang Pemerintahan Aceh, diatur di pasal 246. Dikemukakan pasal tersebut mengemukakan bendera Aceh sebagai lambang yang mencerminkan keistimewaan dan kekhususan Aceh. Lambang dan bendera yang dimaksud tidak merupakan simbol kedaulatan daerah. Sedangkan dalam Qanun bendera dan lambang

³²Jum Anggriani, “Kedudukan Qanun Dalam Sistem Pemerintahan Daerah dan Pengawasannya”, Jurnal Hukum No. 3 Vol. 18, Juli 2011, hlm. 326-327.

³³Sukron Kamil dkk, Syaria Islam dan HAM: Dampak Perda Syariah,....., hlm. 126.

Aceh, tujuan dibuatnya bendera dan lambang Aceh adalah untuk melambangkan syiar Islam, juga menegaskan kepentingan umum diatas kepentingan pribadi dan golongan. Meningkatkan ketentraman dan ketertiban dalam mewujudkan kedamaian Aceh. Selain itu untuk memperkuat persatuan dan kesatuan masyarakat Aceh dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia, menjunjung tinggi kehormatan dan martabat rakyat Aceh sebagai salah satu pejuang kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia serta sebagai kilas baru sejarah perjalanan kehidupan masyarakat Aceh yang serasi, selaras dan seimbang dengan daerah-daerah lain menuju keadaan yang damai, adil, makmur, sejahtera dan bahagia.

Aceh merupakan daerah Provinsi dalam lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia yang mendapatkan status keistimewaan dan juga kekhususan bidang otonomi. Keistimewaan dan kekhususan tersebut terepresentasikan salah satunya melalui pelaksanaan sistem pemerintahan berbasis syariat isla sebagaimana termaktub dalam Undang-undang No.44 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Ruang lingkup keistimewaan yang diatur dalam undang-undang tersebut mencakup 4 (empat) hal yaitu: bidang syariat islam, bidang adat istiadat, bidang pendidikan dan bidang peran ulama dalam struktur pemerintahan. Berlakunya undang-undan tersebut juga berdampak atas terbentuknya beberapa lembaga keistimewaan di Aceh seperti: Dinas Syariat Islam Mahkamah Syar'iyah dan Wilayatul Hisbah (WH) dalam konteks kelembagaan syari'at islam. Dibentuk pula Majelis Adat Aceh (MAA) sebagai representasi lembaga adat istiadat, Majelis Pendidikan Aceh (MPA) dalam bidang pendidikan dan Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU).

Dalam Qanun Aceh juga dibentuk berdasarkan asas pembentukan Peraturan perundang-undangan yang meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ materi muatan, keterelaksanaan, kedadagunaan, dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, keterbukaan, dan keterlibatan publik. Disamping itu dalam pembentukan Qanun di Aceh tidak boleh bertentangan dengan syari'at Islam UUD 1945 dan MoU

Helsinki 15 Agustus 2005, Undang-Undang Pemerintahan Aceh menjadi kewenangan Pemerintah adat istiadat Aceh, kepentingan umum, kelestarian alam dan antar Qanun.

Pasca penandatanganan MOU Helsinki pada 15 agustus 2005 yang kemudian di implementasika butir-butirnya dalam UUPA, masih banyak hal-halyang sudah disepakati tidak dilaksanakan dengan konsisten,bahkan dalam UUPA sendiri masih terjadi kesalah pahaman antara masyarakat, PemerintahAceh, DPR Aceh dan Pemerintah Pusat.Saat ini juga menjadi hal yang harus dipertegas,karena selama itu Keistimewaan Aceh seperti menanam tebu di pinggir bibir.Sementara, di tempat yang berbeda tokoh Aceh lainnya menilai kewenangan yang di miliki oleh Provinsi Aceh pasca penandatanganan MoU di Helsinki dan genjatan senjata itu belum layak dan pantas untuk disebut Self Government atau kebebasan dalam mengelola pemerintahan sendiri. Kewenangan yang sudah dimiliki saat ini dianggap masih setara dengan otonomi khusus yang sudah pernah diterapkan sejak awal tahun 2000 lalu.

Pasca damai 2005, Aceh memiliki banyak kekhususan yang tidak dimiliki oleh Provinsi lain di Indonesia. Ini merupakan konsekuensi politik dan hukum yang harus dijalankan di Aceh. Sebagai daerah yang memiliki kekhususan, Aceh memiliki banyak kewenangan dan keistimewaan,salah satu keistimewaan Pemerintah Aceh adalah berhak membuat benderadan lambang sendiri.Bendera dan lambang tersebut bukanlah sebagai simbol kedaulatan. Dasar hukum yang digunakan untuk bendera dan lambang Aceh ialah qanun.Qanun adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat di Aceh.

Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 yang berisi 273 pasal, merupakan Undang-undang Pemerintahan Daerah bagi Aceh secara khusus. Materi UU ini, selain itu materi kekhususan dan keistimewaan Aceh yang menjadi kerangka utama dari Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006, sebagian besar hampir sama dengan UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu Aceh tidak tergantung lagi pada UU Pemerintahan Daerah (sepanjang hal-hal yang telah diatur menurut UU Pemerintahan Aceh). Karena begitu

banyak materi mengenai pemerintahan Aceh maka artikel ini hanya memuat sebagiannya saja. Untuk materi lengkap bisa dilihat di dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 adalah salah satu provinsi yang di beri kewenangan khusus dalam mengatur keberlangsungan hidup secara mandiri dan di atur dalam undang-undang, salah satu undang-undang tersebut adalah Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 yang lahir setelah perjanjian damai antara Pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM).

Salah satu pasal dalam UUPA adalah tentang penyelenggaraan adat yang diberi perhatian secara khusus, walau secara umum qanun yang mengatur tentang penyelenggaraan adat ini telah ada sebelum lahir nya UUPA tetapi setelah adanya UU No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh banyak lahir qanun-qanun lainnya yang mengatur kehidupan adat baik qanun provinsi maupun qanun pemerintahan kabupaten/kota.

Qanun-qanun yang lahir setelah UU No. 11 tahun 2006 tidak hanya mengatur kehidupan adat secara umum tetapi mengatur sampai ketinggian gampong yang di atur dalam qanun provinsi dan qanun kabupaten/kota. Qanun-qanun tersebut telah diberlakukan dan di taati serta dijadikan pedoman oleh masyarakat setempat.

Meski status keistimewaan Aceh semakin diperkuat dan otonomi khusus telah diberikan, namun kedua hal tersebut belum menyelesaikan gejolak yang terjadi di Aceh. Konflik antara Pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka di bawah pimpinan Hasan Tiro masih belum bisa diselesaikan. Setelah beberapa upaya perdamaian terus di upayakan agar kondisi konflik dapat di atasi, barulah pada era Presiden Yudhoyono, Pemerintah RI dan GAM sepakat untuk berdamai. Pada tanggal 15 Agustus 2005 Pemerintah RI dan GAM menandatangani Memorandum of Understanding (MoU) yang berisikan kesepakatan bahwa Aceh memiliki kewenangan dalam semua sektor publik, kecuali dalam bidang hubungan luar negeri, pertahanan, keamanan nasional, hal ikhwal moneter dan fiskal, kekuasaan kehakiman, dan kebebasan beragama yang

merupakan kewenangan Pemerintah Republik Indonesia sesuai dengan Konstitusi. Sebagai tindak lanjut dari perjanjian damai tersebut, Pemerintah RI harus membuat undang-undang baru bagi Aceh menggantikan undang-undang keistimewaan sebelumnya, yaitu UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

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 berada dalam satu 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 undang-undang tentang keistimewaan Aceh yang memberikan kewenangan kepada Aceh untuk melaksanakan syariat Islam. Studi ini menggunakan pendekatan politik hukum untuk melakukan analisis terhadap interaksi politik dan hukum dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dengan fokus pada kewenangan dalam bidang syariat Islam.

Dari sisi sejarah, Qanun bukanlah hal yang baru-baru ini dikenal. Dapat dipelajari melalui fakta-fakta sejarah bahwa Qanun dikenal lama sejak zaman kesultanan Aceh masih berdiri. Masyarakat Aceh dapat dikatakan sudah tidak asing lagi dengan istilah Qanun. Kemudian dari sisi sosiologis, dapat dilihat dari hubungan pergaulan masyarakat Aceh yang mana banyak tata kehidupannya diatur oleh hukum syariat Islam dan mayoritas penduduk Aceh adalah umat Islam. Dari sisi politik hukum dapat diketahui disetujui MoU Helsinki antara Pemerintah Aceh dengan Pemerintah Indonesia yang merupakan cikal bakal legal formal Qanun di Aceh.

Istilah Qanun terinternalisasi kedalam budaya Melayu bersamaan dengan digunakannya bahasa Arab dalam kehidupan masyarakat Aceh. Aceh yang diketahui berdasarkan sejarah telah menerapkan syariat Islam jauh sebelum

bangsa penjajah Belanda datang ke Aceh. Dapat dikatakan bahwa Qanun dalam perkembangan selanjutnya merupakan ketentuan yang dibuat oleh seorang Sultan sebagai penjelasan atas ketentuan di dalam fiqih.

Secara sosiologis, kedudukan Qanun sejak masa kolonial, hingga saat ini di Indonesia, merupakan kesadaran keagamaan mayoritas masyarakat Aceh yang sedikit banyak berkaitan dan bersinggungan dengan masalah kesadaran hukum masyarakat, persamaannya secara empiris adalah baik norma agama maupun norma hukum bersama-sama menuntut ketaatan. Bilamana norma hukum dibandingkan dengan aspek hukum dengan norma agama maka semakin nampaklah hubungan yang erat antara keduanya yang menuntut kepatuhan dan ketaatan dari warga masyarakatnya.

Untuk mempertahankan agar peraturan-peraturan hukum yang telah dibentuk itu dapat berlangsung terus dan diterima oleh seluruh anggota masyarakat, maka peraturan-peraturan hukum yang ada harus selaras dan tidak boleh bertentangan dengan asas-asas atau konsepsi-konsepsi keadilan dari masyarakat tersebut. Dengan demikian, hukum bertujuan menjamin adanya kedamaian dengan berlandaskan keseimbangan antara nilai ketertiban dan ketentraman dalam masyarakat.