

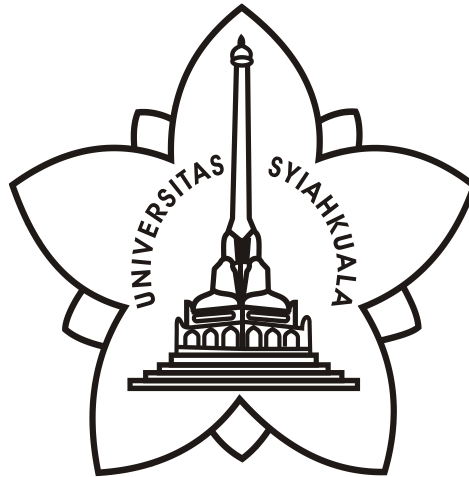
NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN QANUN ACEH
TENTANG PEMBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN
YANG BERKAITAN DENGAN SYARI'AT ISLAM ANTARA
PEMERINTAH ACEH DAN PEMERINTAH
KABUPATEN/KOTA

Disusun oleh :

DR. MAHDI SYANBANDIR, S.H., M.HUM.

M. JAFAR, S.H., M.HUM

SULAIMAN, S.H., M.H.



PUSAT STUDI PEMERINTAHAN
UNIVERSITAS SYIAH KUALA
DARUSSALAM, BANDA ACEH

2013

KATA PENGANTAR

Disertai rasa syukur mendalam kepada Allah swt, Naskah Akademik Rancangan Qanun Aceh tentang Pembagian Urusan Pemerintahan yang Berkaitan dengan Syariat Islam antara pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/Kota telah dapat diselesaikan. Naskah Akademik ini merupakan bagian penting dalam rangka mempersiapkan Rancangan Qanun Aceh tentang Pembagian Urusan Pemerintahan yang Berkaitan dengan Syariat Islam antara pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/Kota sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Dalam Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh disebutkan bahwa pembagian urusan pemerintahan yang berkaitan dengan syari'at islam antara pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/Kota diatur dengan Qanun Aceh.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka naskah akademik ini disusun untuk memberikan argumentasi dalam proses penyusunan Rancangan Qanun Aceh tentang Pembagian Urusan Pemerintahan yang Berkaitan dengan Syariat Islam tersebut.

Ucapan terima kasih disampaikan kepada semua pihak yang turut membantu menyelesaikan Naskah Akademik Rancangan Qanun Aceh tentang Pembagian Urusan Pemerintahan yang Berkaitan dengan Syariat Islam ini.

Akhirnya kita berharap, semoga naskah akademik ini bermanfaat sebagai dasar argumen tentang substansi Rancangan Qanun Aceh tentang Pembagian Urusan Pemerintahan yang Berkaitan dengan Syariat Islam.

Amin.

Banda Aceh, November 2013

Dr. Mahdi Syahbandir, SH, M.Hum.

M. Jafar, S.H., M.Hum.

Sulaiman, SH, MH

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pelaksanaan syariat Islam di Aceh dapat dilihat dalam tiga dimensi, yakni: dimensi historis, dimensi kultural, dan dimensi yuridis.¹ Secara historis, ia menjadi perjalanan penting dalam sejarah Aceh. Dimensi historis yang kemudian menyatu dengan dimensi kultural, dimana Islam dan Aceh tidak dapat dipisah-pisahkan. Catatan tersebut di atas, dengan mudah ditelusuri dalam berbagai literatur sejarah, baik perspektif Aceh sendiri sebagaimana HM. Zainuddin, Ismail Sunny, T. Ibrahim Alfian, dll., maupun perspektif orang luar seperti Deny's Lombard, Anthony Reid, dll.²

Pelaksanaan syariat islam mendapat legalitas karena secara sosiokultural dan historis sesuai dengan kondisi masyarakatnya.³ Secara yuridis formal, pelaksanaan syariat Islam di Aceh mendapat momentum setelah reformasi dengan Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan lahirnya Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh.⁴ Dua undang-undang tersebut memberikan makna penting terutama dengan kewenangan yang diberikan kepada daerah.

Setelah reformasi, terjadi pergeseran kekuasaan di Indonesia, terutama sekali dari kekuasaan yang sentralistik kepada desentralisasi. Secara umum pergeseran tersebut

¹ Abidin Nurdin, *Reposisi Peran Ulama dalam Pelaksanaan Syariat Islam di Aceh*, Jurnal Al-Qalam Vol. 18 No. 1 (2012), h. 54.

² Untuk sekedar catatan, ada sejumlah buku yang membahas tentang Aceh, misalnya: Deny's Lombard, 1986, *Kerajaan Aceh (Zaman Sultan Iskandar Muda 1907-1636)*, Balai Pustaka, Jakarta; HM Zainuddin, 1961, *Tarikh Aceh dan Nusantara*, Pustaka Iskandar Muda, Medan; Ismail Sunny, et al, 1980, *Bunga Rampai Tentang Aceh*, Karya Aksara, Jakarta.

³ Samsul Bahri, *Pelaksanaan Syariat Islam di Aceh sebagai bagian Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 12, No. 2, (2012), h. 358.

⁴ Sulaiman, *Menangnya Kekalahan*, (Banda Aceh: Lapena, 2007), h. 121.

mengakibatkan daerah memiliki kewenangan yang lebih dalam mengatur rumah tangganya. Di samping kewenangan secara umum, daerah juga diberikan kewenangan secara khusus, terkait dengan apa yang diatur dalam Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyebutkan bahwa satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dalam undang-undang tetap diakui dan dihormati.

Dengan demikian selain konsep pemerintahan di daerah secara umum, untuk Aceh secara khusus mendapat tempat terkait dengan keistimewaan yang diberikan.⁵ Hal tersebut dapat dicermati dari Konsiderans Menimbang dari Undang-Undang Nomor 44 tahun 1999, yang menyebutkan bahwa kehidupan religius rakyat Aceh dan semangat nasionalisme dalam mempertahankan kemerdekaan merupakan kontribusi yang besar dalam menegakkan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di samping itu, masyarakat Aceh juga menjunjung tinggi adat dan menempatkan ulama pada peran yang terhormat dalam kehidupan masyarakat.

Kenyataan akan penghormatan dan pengakuan terhadap keistimewaan kemudian diundangkan dalam satu undang-undang khusus, yakni Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999. Undang-undang tersebut memberikan keistimewaan kepada Aceh dalam hal pendidikan, agama, adat, dan peran ulama dalam pengambilan kebijakan.

Ketentuan ini kemudian diperkuat lagi dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Syariat Islam merupakan kewenangan Pemerintahan Aceh dalam pelaksanaan keistimewaan Aceh, meliputi:⁶

- (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;

⁵ Puteri Hikmawati, *Relevansi Pelaksanaan Syariat Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dengan Hukum Pidana Nasional*, Jurnal Kajian, Vol. 14, No. 2, (2008), h. 227-229.

⁶ Pasal 16 ayat (2) huruf (a), (b), dan (c) Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

- (c) penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syari'at Islam.

Sementara kewenangan khusus Kabupaten/Kota dalam pelaksanaan syariat Islam, meliputi;⁷

- (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; dan
- (d) peran ulama dalam penetapan kebijakan kabupaten/kota.

Lahirnya Undang-Undang Pemerintahan Aceh memberikan mandat langsung pembentukan qanun yang berkaitan dengan pembagian urusan syariat Islam antara pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam Pasal 13 ayat (1) disebutkan bahwa pembagian urusan pemerintahan yang berkaitan dengan syari'at Islam antara Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota diatur dengan Qanun Aceh.

B. Identifikasi Masalah

Perumusan Naskah Akademik Rancangan Qanun Aceh tentang Pembagian Urusan Pemerintahan yang Berkaitan dengan Syari'at Islam antara Pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/kota, terlebih dahulu dilakukan dengan melakukan identifikasi sejumlah masalah sebagai berikut:

- 1) hal apa saja yang perlu diselesaikan dalam hal pelaksanaan pemerintahan berkaitan dengan syariat Islam antara Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota? Serta bagaimana konsep hukum dapat mengatasi permasalahan tersebut.

⁷ Pasal 17 ayat (2) huruf (a), (b), (c), dan (d) Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006.

- 2) Mengapa dibutuhkan rancangan qanun sebagai dasar dalam pembagian kewenangan pemerintahan berkaitan syariat Islam antara pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/kota tersebut?
- 3) Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis dan Islamis, sosiologis, serta yuridis dalam pembentukan rancangan qanun Aceh tentang Pembagian Urusan Pemerintahan yang Berkaitan dengan Syari'at Islam antara Pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/kota?
- 4) Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan?

C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik dirumuskan sebagai berikut:

- 1) Memetakan dan menjelaskan hal apa saja yang perlu diselesaikan dalam hal pelaksanaan pemerintahan berkaitan dengan syariat Islam antara Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Serta merumuskan bagaimana konsep hukum dapat mengatasi permasalahan tersebut.
- 2) Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi berkaitan dengan kebutuhan rancangan qanun sebagai dasar dalam pembagian kewenangan pemerintahan berkaitan syariat Islam antara pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/kota tersebut.
- 3) Merumuskan apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis dan Islamis, sosiologis, serta yuridis dalam pembentukan rancangan qanun Aceh tentang Pembagian Urusan Pemerintahan yang Berkaitan dengan Syari'at Islam antara Pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/kota.
- 4) Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan.

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Qanun Aceh tentang Pembagian Urusan Pemerintahan yang Berkaitan dengan Syari'at Islam antara

Pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/kota adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Qanun Aceh tentang Pembagian Urusan Pemerintahan yang Berkaitan dengan Syari'at Islam antara Pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/kota.

D. Metode

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian, sehingga dalam hal ini digunakan metode penyusunan Naskah Akademik yang berbasiskan pada metode penelitian hukum. Metode penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis normatif dikenal juga dengan penelitian socio-legal. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat. Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner untuk mendapatkan data faktor nonhukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti.

Dengan demikian dalam penyusunan Naskah Akademik Rancangan Qanun Aceh tentang Pembagian Urusan Pemerintahan yang Berkaitan dengan Syari'at Islam antara Pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/kota, digunakan penggabungan antara metode yuridis normatif dan yuridis empiris. Metode normatif digunakan dengan meneliti bahan hukum yang berkaitan dengan pembagian kewenangan syariat Islam. Sementara secara yuridis empiris, digunakan beberapa pendekatan dalam proses mendapatkan realitas kebutuhan hukum dalam Pembagian Urusan Pemerintahan yang Berkaitan dengan Syari'at Islam antara Pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/kota.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS

A. Kajian teoretis

Pelaksanaan syariat Islam di Aceh dalam sejarahnya mengalami pasang-surut dalam konteks berkehidupan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Beberapa pergolakan Aceh terhadap Republik pascakemerdekaan Indonesia 17 Agustus 1945, juga lebih disebabkan oleh adanya pengingkaran janji Presiden Soekarno terhadap kebebasan pelaksanaan syariat Islam di Aceh sebagaimana yang diungkapkan kepada Teungku Muhammad Daud Beureueh.⁸

Pascapergolakan tersebut, tarik-menarik tentang kebebasan Aceh melaksanakan syariat Islam juga terus terjadi hingga ke penghujung 1999, tepatnya setelah lahirnya reformasi di Indonesia 21 Mei 1998, Aceh menjadi satu yang kawasan yang sangat diperhatikan tuntutan ini oleh Pemerintah Pusat.⁹

Syariat Islam di Aceh sudah ada landasan yuridis yang kuat sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh. Tiga tahun kemudian, lahir pula Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Aceh menjadi Nangroe Aceh Darussalam. Kini, dengan Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, memberikan ruang yang lebih kuat lagi terhadap pelaksanaan syariat Islam ini.

⁸ Dijelaskan, antara lain oleh Al Yasa' Abubakar, "Pelaksanaan Syariat Islam di Aceh (Sejarah dan Prospek)", dalam Fairus M. Nur (Editor), *Syariat di Wilayah Syariat*, (Banda Aceh: Dinas Syariat Islam Provinsi NAD, 2002), h. 26-28. Menarik juga untuk dilihat dalam Ismuha, "Ulama Aceh dalam Perspektif Sejarah", dalam Taufiq Abdullah (Editor), *Agama dan Perubahan Sosial*, (Jakarta: Rajawali Press, 1983), h. 8-9.

⁹ Keputusan Perdana Menteri "Missi Hardi" Nomor: 1/Missi/1959 tentang Keistimewaan Aceh, yang berlaku efektif pada 26 Mei 1959, dianggap sebagai salah satu kebijakan penting untuk penyelesaian konflik Aceh-Jakarta masa itu. Namun kemudian juga digugat karena Keputusan PM Hardi tersebut hanya memberi keistimewaan untuk Aceh dengan istilah semata. Sedangkan konsep umum, pada hakikatnya sama dengan daerah lain yang tidak memiliki keistimewaan dalam bidang agama.

Konsep syariat Islam, menurut UU Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh, "adalah tuntunan ajaran Islam dalam semua aspek kehidupan."¹⁰

Dalam Perda Nomor 5 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Syariat Islam, menyebutkan, bahwa "pelaksanaan syariat Islam meliputi aqidah, ibadah, mu'amalah, akhlaq, pendidikan dan dakwah Islamiyah/amar makruf nahi mungkar, baitul mal, kemasyarakatan, syiar Islam, pembelaan Islam, qadha, jinayat, munakahat, dan mawaris."¹¹

Sejak diundangkannya Perda Nomor 5 Tahun 2000, ancaman pidana sudah dikenal dalam pelaksanaan syariat Islam di Aceh. Adanya ancaman pidana, menggambarkan bahwa formalisasi tersebut merupakan sesuatu yang baru dalam pelaksanaan hukum di Aceh.

Di samping itu, dalam Perda Nomor 5 Tahun 2000, disebutkan tentang adanya ancaman dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan atau denda paling banyak Rp2 juta, bagi beberapa kelompok, sebagai berikut: *Pertama*, pemeluk agama Islam yang tidak mentaati, mengamalkan syariat Islam dalam kehidupan sehari-hari. *Kedua*, setiap orang yang tinggal atau singgah di Aceh yang tidak menghormati syariat Islam. *Ketiga*, setiap orang atau badan hukum yang tidak menjunjung tinggi pelaksanaan syariat Islam. *Keempat*, setiap Muslim yang tidak menunda atau tidak menghentikan segala kegiatannya di waktu-waktu tertentu untuk melaksanakan ibadah. *Kelima*, pemeluk agama selain Islam yang melakukan kegiatan yang dapat mengganggu ketenangan dan kekhusyukan ibadah. *Keenam*, setiap orang atau badan hukum yang tidak menjaga dan mentaati nilai-nilai kesopanan, kelayakan, dan kepatutan dalam pergaulan hidupnya. *Ketujuh*, Muslim atau Muslimah yang tidak berbusana sesuai dengan tuntunan ajaran

¹⁰ Pasal 1 ayat (11) UU Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh.

¹¹ Pasal 5 ayat (2) Perda Nomor 5 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Syariat Islam.

Islam.¹² Penegasan lainnya adalah denda dari ancaman pidana, akan dimasukkan ke kas daerah.¹³

Selain ancaman yang disebutkan di atas, ancaman lainnya adalah sebagai berikut: *Pertama*, diancam penjara dua tahun atau cambuk 12 kali bagi orang yang menyebar aliran sesat;¹⁴ *Kedua*, mengenai sengaja keluar dari aqidah Islam, menghina atau melecehkan Islam, ancamannya akan diatur dengan qanun tersendiri;¹⁵ *Ketiga*, apabila tidak shalat Jumat tiga kali diancam kurungan enam bulan atau cambuk tiga kali;¹⁶ *Keempat*, angkutan yang tidak berhenti atau tidak memberi kesempatan kepada penumpang untuk shalat fardhu akan dicabut izin usahanya;¹⁷ *Kelima*, orang yang sengaja tidak puasa di depan umum pada bulan Ramadhan diancam penjara dua bulan atau cambuk dua kali, sedangkan pihak yang memberi fasilitas kepada orang yang tidak puasa diancam penjara satu tahun atau cambuk enam kali dan izin usahanya dicabut.¹⁸

Dalam konteks peradilan, Qanun Nomor 10 Tahun 2002 tentang Peradilan Syariat Islam, menyebutkan bahwa, “Mahkamah Syarriyah bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, menyelesaikan perkara pada tingkat pertama dalam bidang ahwal al-syakhsyah, mu’amalah, dan jinayah.”¹⁹

Dalam Penjelasan Qanun Nomor 10 Tahun 2002 menyebutkan, “kewenangan dalam bidang jinayah adalah hudud (meliputi zina, menuduh zina, mencuri, merampok, minuma keras dan Napza, murtad, pemberontakan), qishash/diyat (meliputi pembunuhan, penganiayaan), ta’zir (hukum yang dijatuhkan kepada orang yang melakukan pelanggaran syariat selain hudud dan qishash seperti maisir, penipuan, pemalsuan, khalwat, meninggalkan shalat fardhu dan puasa Ramadhan.”²⁰

¹² Pasal 19 Perda Nomor 5 Tahun 2000.

¹³ Pasal 19 Perda Nomor 5 Tahun 2000,

¹⁴ Pasal 20 ayat (1) Qanun Nomor 11 Tahun 2002.

¹⁵ Pasal 20 ayat (2) Qanun Nomor 11 Tahun 2002.

¹⁶ Pasal 21 ayat (1) Qanun Nomor 11 Tahun 2002.

¹⁷ Pasal 21 ayat (2) Qanun Nomor 11 Tahun 2002.

¹⁸ Pasal 22 Qanun Nomor 11 Tahun 2002.

¹⁹ Pasal 49 Qanun Nomor 10 Tahun 2002 tentang Peradilan Syariat Islam.

²⁰ Penjelasan Pasal 49 huruf (c) Qanun Nomor 10 Tahun 2002.

Setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, konsep pelaksanaan syariat Islam secara khusus diatur dalam beberapa bab sebagai berikut:

(1) Bab XVII :

- a. Syari'at Islam yang dilaksanakan di Aceh meliputi aqidah, syar'iyah dan akhlak. Syari'at Islam tersebut meliputi ibadah, ahwal alsyakhshiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), jinayah (hukum pidana), qadha' (peradilan), tarbiyah (pendidikan), dakwah, syiar, dan pembelaan Islam. Dalam pelaksanaannya, ketentuan tersebut akan diatur dengan Qanun Aceh.²¹
- b. Setiap pemeluk agama Islam di Aceh wajib menaati dan mengamalkan syari'at Islam. Di samping itu setiap orang yang bertempat tinggal atau berada di Aceh wajib menghormati pelaksanaan syari'at Islam.²²
- c. Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelaksanaan syari'at Islam. Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota menjamin kebebasan, membina kerukunan, menghormati nilai-nilai agama yang dianut oleh umat beragama dan melindungi sesama umat beragama untuk menjalankan ibadah sesuai dengan agama yang dianutnya. Dalam pelaksanaannya, Pemerintah, Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota mengalokasikan dana dan sumber daya lainnya untuk pelaksanaan syari'at Islam. Khusus pendirian tempat ibadah di Aceh harus mendapat izin dari Pemerintah Aceh dan/atau pemerintah kabupaten/kota.²³

(2) Tentang Mahkamah Syariah diatur dalam Bab XVIII:

- a. Peradilan syari'at Islam di Aceh adalah bagian dari sistem peradilan nasional dalam lingkungan peradilan agama yang dilakukan oleh

²¹ Pasal 125 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006.

²² Pasal 126 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006.

²³ Pasal 127 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006.

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. 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 syari'at Islam.²⁴

- b. Dalam hal terjadi perbuatan jinayah yang dilakukan oleh dua orang atau lebih secara bersama-sama yang di antaranya beragama bukan Islam, pelaku yang beragama bukan Islam dapat memilih dan menundukkan diri secara sukarela pada hukum jinayah. Setiap orang yang beragama bukan Islam melakukan perbuatan jinayah yang tidak diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana atau ketentuan pidana di luar Kitab Undang-undang Hukum Pidana berlaku hukum jinayah. Penduduk Aceh yang melakukan perbuatan jinayah di luar Aceh berlaku Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.²⁵
- c. Mahkamah Syar'iyah terdiri atas Mahkamah Syar'iyah kabupaten/kota sebagai pengadilan tingkat pertama dan Mahkamah Syar'iyah Aceh sebagai pengadilan tingkat banding.²⁶
- d. Putusan Mahkamah Syar'iyah Aceh dapat dimintakan kasasi kepada Mahkamah Agung. Perkara kasasi yang menyangkut nikah, talak, cerai, dan rujuk diselesaikan oleh Mahkamah Agung paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak didaftarkan di kepaniteraan Mahkamah Agung. Terhadap putusan Mahkamah Syar'iyah Aceh atau Mahkamah Syar'iyah yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, pihak yang bersangkutan dapat mengajukan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung apabila

²⁴ Pasal 128 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006.

²⁵ Pasal 129 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006.

²⁶ Pasal 130 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006.

terdapat hal atau keadaan tertentu yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Perkara peninjauan yang menyangkut nikah, talak, cerai, dan rujuk diselesaikan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak didaftarkan di kepaniteraan Mahkamah Agung.²⁷

- e. Hukum acara yang berlaku pada Mahkamah Syar'iyah adalah hukum acara yang diatur dalam Qanun Aceh. Sebelum Qanun Aceh tentang hukum acara dibentuk: (a) hukum acara yang berlaku pada Mahkamah Syar'iyah sepanjang mengenai ahwal alsyakhsyah dan muamalah adalah hukum acara sebagaimana yang berlaku pada pengadilan dalam lingkungan peradilan agama kecuali yang diatur secara khusus dalam Undang-Undang ini; (b) hukum acara yang berlaku pada Mahkamah Syar'iyah sepanjang mengenai jinayah adalah hukum acara sebagaimana yang berlaku pada pengadilan dalam lingkungan peradilan umum kecuali yang diatur secara khusus dalam Undang-Undang ini.²⁸
- f. Tugas penyelidikan dan penyidikan untuk penegakan syari'at Islam yang menjadi kewenangan Mahkamah Syar'iyah sepanjang mengenai jinayah dilakukan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil.²⁹
- g. Perencanaan, pengadaan, pendidikan, dan pelatihan serta pembinaan teknis terhadap Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil difasilitasi oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia Aceh sesuai dengan peraturan perundang-undangan, yang lebih lanjut mengenai tata cara pengangkatan, persyaratan, dan pendidikan Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Qanun Aceh.³⁰

²⁷ Pasal 131 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006.

²⁸ Pasal 132 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006.

²⁹ Pasal 133 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006.

³⁰ Pasal 134 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006.

- h. Hakim Mahkamah Syar'iyah diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Ketua Mahkamah Agung. Dalam hal adanya perkara tertentu yang memerlukan keahlian khusus, Ketua Mahkamah Agung dapat mengusulkan pengangkatan hakim *ad hoc* pada Mahkamah Syar'iyah kepada Presiden. Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Syar'iyah Aceh diangkat oleh Ketua Mahkamah Agung dengan memperhatikan pengalamannya sebagai hakim tinggi di Mahkamah Syar'iyah Aceh. Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Syar'iyah kabupaten/kota diangkat oleh Ketua Mahkamah Agung atas usul Ketua Mahkamah Syar'iyah Aceh.³¹
- i. Pembinaan teknis peradilan, organisasi, administrasi, dan finansial Mahkamah Syar'iyah dilakukan oleh Mahkamah Agung. Penyediaan sarana dan prasarana serta penyelenggaraan kegiatan Mahkamah Syar'iyah dibiayai dari APBN, APBD, dan APBDK.³²
- j. Sengketa wewenang antara Mahkamah Syar'iyah dan pengadilan dalam lingkungan peradilan lain menjadi wewenang Mahkamah Agung untuk tingkat pertama dan tingkat terakhir.³³

(3) Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) pada Bab XIX.

- a. MPU dibentuk di Aceh/kabupaten/kota yang anggotanya terdiri atas ulama dan cendekiawan muslim yang memahami ilmu agama Islam dengan memperhatikan keterwakilan perempuan. MPU bersifat independen dan kepengurusannya dipilih dalam musyawarah ulama. MPU berkedudukan sebagai mitra Pemerintah Aceh, pemerintah kabupaten/kota, serta DPRA dan DPRK.³⁴

³¹ Pasal 135 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006.

³² Pasal 136 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006.

³³ Pasal 137 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006.

³⁴ Pasal 138 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006.

- b. MPU berfungsi menetapkan fatwa yang dapat menjadi salah satu pertimbangan terhadap kebijakan pemerintahan daerah dalam bidang pemerintahan, pembangunan, pembinaan masyarakat, dan ekonomi.³⁵
- c. Untuk melaksanakan fungsi, MPU mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut: (i). memberi fatwa baik diminta maupun tidak diminta terhadap persoalan pemerintahan, pembangunan, pembinaan masyarakat, dan ekonomi; dan (ii) memberi arahan terhadap perbedaan pendapat pada masyarakat dalam masalah keagamaan. Dalam melaksanakan tugas, MPU dapat mengikutsertakan tenaga ahli dalam bidang keilmuan terkait.³⁶

B. Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma

Konsep pelaksanaan syariat Islam pada dasarnya terkait kondisi kekhususan dalam masyarakat Aceh berdasarkan perjalanan panjang dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan yang khusus antara lain pelaksanaan syariat Islam diamanahkan dengan lahirnya Undang-Undang Pemerintahan Aceh.

UU ini memiliki arti penting mengingat kelahirannya dilatarbelakangi oleh berbagai faktor, yakni: (a) perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia menempatkan Aceh sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa dan khusus, terkait dengan karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi; (b) Ketahanan dan daya juang tinggi tersebut bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan syari'at Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat; (c) Aspirasi yang dinamis masyarakat Aceh bukan saja dalam kehidupan adat, budaya, sosial, dan politik mengadopsi keistimewaan Aceh, melainkan juga memberikan jaminan kepastian hukum dalam segala urusan karena dasar kehidupan masyarakat Aceh yang religius telah membentuk sikap, daya juang yang tinggi, dan budaya Islam yang kuat; (d) solusi politik bagi penyelesaian persoalan Aceh berupa Undang-Undang Nomor

³⁵ Pasal 139 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006.

³⁶ Pasal 140 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006.

18 Tahun 2001 yang mengatur penyelenggaraan otonomi khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, dimana dalam pelaksanaannya undang-undang tersebut juga belum cukup memadai dalam menampung aspirasi dan kepentingan pembangunan ekonomi dan keadilan politik; (e) bencana alam, gempa bumi, dan tsunami yang terjadi di Aceh telah menumbuhkan solidaritas seluruh potensi bangsa untuk membangun kembali masyarakat dan wilayah Aceh. Begitu pula telah tumbuh kesadaran yang kuat dari Pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka untuk menyelesaikan konflik secara damai, menyeluruh, berkelanjutan, serta bermartabat yang permanen dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁷

Dengan lima pokok pikiran tersebut dapat dipahami bahwa Aceh mendapat posisi yang khas di dalam ketatanegaraan ini. Provinsi Aceh sudah memiliki kewenangan yang lebih besar, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7, yakni urusan pemerintahan dalam semua sektor publik, kecuali urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama.³⁸

Lahir UU Pemerintahan Aceh sesungguhnya juga selaras dengan apa yang secara nasional diatur mengenai kekhususan daerah. Dalam Pasal 18 B ayat (1) UUD 1945, menyebutkan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Dengan demikian perkataan “khusus” memiliki cakupan yang luas, antara lain karena dimungkinkan membentuk pemerintahan daerah dengan otonomi khusus (Aceh dan Irian Jaya).³⁹

³⁷ Mengenai proses terbentuknya UU Pemerintahan Aceh, dapat dibaca dalam Mawardi Ismail, dkk. 2010. *Sejarah Undang-Undang Pemerintahan Aceh*, Fakultas Hukum Unsyiah, Banda Aceh.

³⁸ Kondisi tersebut sesuai dengan kondisi dimana karena luas dan banyak urusan pemerintahan itu, sehingga tidak mungkin seluruhnya diurus sendiri oleh pemerintah pusat yang berkedudukan di satu tempat. Husni Jalil, 2008, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Unsyiah Press, Banda Aceh, h. 8-9.

³⁹ Husni Jalil, 2005, *Eksistensi Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, CV Utomo, Bandung, h.1.

Pelaksanaan pemerintahan daerah dalam konteks otonomi khusus dilaksanakan berdasarkan hukum. Konsep hukum sendiri sebagai konsep yang sangat luas. Menurut ahli hukum Mukhtar Kusumaatmaja⁴⁰, hukum harus dimaknai dalam arti yang cukup luas, artinya hukum tidak saja dilihat dari segi normatif, akan tetapi juga hukum dirasakan sebagai gejala sosial atau empiris. Dalam hal ini, definisi hukum diungkapkan bahwa jika kita artikan dalam artinya yang luas, maka hukum itu tidak saja merupakan keseluruhan asas-asas dan kaedah yang mengatur kehidupan manusia dan masyarakat melainkan meliputi pula lembaga dan proses yang mewujudkan berlakunya kaedah-kaedah itu dalam kenyataan.

Di samping itu, pembagian kekuasaan secara vertikal dalam Negara kesatuan dalam kepustakaan Hukum Tata Negara lebih dikenal sebagai desentralisasi territorial. Desentralisasi diartikan penyerahan tugas atau kewenangan kepada pemerintah tingkat bawah. Namun demikian menurut Husni Jalil, kewenangan daerah dalam suatu Negara kesatuan seperti halnya Indonesia, tidak dapat diartikan adanya kebebasan penuh dari suatu daerah untuk menjalankan hak dan fungsi otonominya sekehendak daerah tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan, walaupun tidak tertutup kemungkinan untuk memberikan kewenangan yang lebih luas kepada daerah.⁴¹

Kewenangan sebagai salah satu wujud dari desentralisasi adalah pembentukan rancangan qanun. Menurut Philipus M. Hadjon, yang dimaksud dengan Peraturan Daerah adalah : (1) tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya; (2) tidak boleh mengatur sesuatu hak yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya; (3) tidak mengatur sesuatu hal yang termasuk urusan rumah tangga daerah tingkat bawahnya.

⁴⁰ Ibid, h. 21.

⁴¹ Ibid. H. 85-86.

Berdasarkan tiga maksud dari peraturan daerah sebagaimana disebutkan Philipus M. Hadjon, dapat dipahami bahwa kewenangan tersebut juga memiliki batasan-batasan yang harus diikuti.

Dalam hal landasan peraturan perundang-undangan, dikenal asas-asas peraturan perundang-undangan atau asas-asas hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni nilai-nilai yang dijadikan pedoman dalam penuangan norma atau isi peraturan kedalam bentuk dan susunan peraturan perundang-undangan yang diinginkan, dengan menggunakan metode yang tepat dan mengikuti prosedur yang telah ditentukan.

Sama halnya dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan pada umumnya, asas-asas yang perlu diperhatikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah adalah : (a) bahwa otonomi dan tugas pembantuan inherent di dalamnya *zelfregeling*; (b) asas *taat asas* dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, yaitu bahwa peraturan yang tingkatnya rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang tingkatnya lebih tinggi. (c) Asas *batas atas* dan *batas bawah* pembuatan peraturan, dalam hal ini daerah tidak boleh membuat peraturan yang merupakan substansi peraturan di atasnya dan sekaligus tidak boleh melanggar hak dan kewajiban asasi warga Negara. (d) Di samping asas-asas yang telah dikemukakan diatas, perlu pula diperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yaitu asas kejelasan tujuan, asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, asas kesamaan jenis dan materi muatan, asas dapat dilaksanakan, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, asas kejelasan rumusan serta asas keterbukaan.⁴²

Menurut wujudnya, muatan peraturan daerah juga memiliki keterbatasan. Artinya tidak semua hal memungkinkan diatur. Umumnya dalam Peraturan daerah Provinsi materi muatannya adalah : (1) Kewenangan yang diperoleh dalam bidang otonomi yang berisikan kewenangan yang bersifat lintas kabupaten/kota, kewenangan di bidang pemerintahan tertentu, dan kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh

⁴² Ibid, h. 85-87.

kabupaten/kota; (2) Berdasarkan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangannya di atasnya, termasuk tugas pembantuan; (3) Untuk menampung atau mengekspresikan kondisi khusus di daerah yang lintas kabupaten/kota.⁴³

C. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.

Syariat Islam di Aceh sudah ada landasan yuridis yang kuat sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh. Tiga tahun kemudian, lahir pula Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Aceh menjadi Nanggroe Aceh Darussalam. Kini, dengan Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, memberikan ruang yang lebih kuat lagi terhadap pelaksanaan syariat Islam ini.

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.

Sementara dalam Pasal 17 ayat (2) huruf (a), (b), (c), dan (d), dijelaskan tentang kewenangan khusus Kabupaten/Kota dalam pelaksanaan syariat Islam, 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; dan (d) peran ulama dalam penetapan kebijakan kabupaten/kota.

⁴³ Ibid, h. 105.

Dalam UUPA, pengaturan tentang syariat Islam pada Bab XVII Pasal 125-127. Tentang Mahkamah Syariah diatur dalam Bab XVIII Pasal 128-137. Selanjutnya tentang Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) pada Bab XIX Pasal 138-140.

Ketika kebebasan pelaksanaan syariat Islam diperoleh dan deklarasi pun dilaksanakan, kenyataannya tidak juga serta-merta menyelesaikan berbagai persoalan yang terdapat dalam kehidupan masyarakat Aceh.⁴⁴ Kenyataan ini kemudian memberi gambaran bahwa pelaksanaan syariat Islam di Aceh harus diupayakan untuk diperbaiki secara terus-menerus.⁴⁵

Salah satu masalah yang kemudian muncul pascapendeklarasian syariat Islam di Aceh adalah sebagaimana diberitakan *Harian Kompas*, yang menyebutkan: Fenomena syariat Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), tampaknya cenderung mengarah kepada pendistorsian. Di satu sisi, budaya masyarakat Aceh adalah budaya yang sangat mendukung pelaksanaan syariat Islam. Tapi pada prosesnya mengalami hambatan di tingkat atas, yaitu elite-elite politik yang cenderung menjadikan syariat Islam sebagai komoditas politik yang berorientasi pada kekuasaan.⁴⁶

Dengan adanya amanah dalam UU Pemerintahan Aceh tersebut, kondisi ini diharapkan dapat diperbaiki. Namun demikian harus dipahami bahwa masalah kewenangan syariat tidak hanya bertumpu pada ketentuan yang sudah ada. Apa yang diamanahkan oleh Undang-Undang Pemerintahan Aceh harus segera ditindaklanjuti, khususnya dengan membentuk Rancangan Qanun Aceh tentang Pembagian Urusan

⁴⁴ Deklarasi dilaksanakan di lapangan Blang Padang, Banda Aceh oleh Gubernur Aceh, Abdullah Puteh pada 1 Muharram 1423 H. Tujuan deklarasi ini, antara lain: (a) untuk menyempurnakan keislaman guna mendapai kehidupan masyarakat yang damai, makmur dan sejahtera, dengan landasan yang diridhai Allah swt; (b) mengajak masyarakat Aceh merubah perilaku dari formalistis menuju perilaku yang implementatif, dari kesalehan pribadi kepada kesalehan sosial. Tujuan ini sebagaimana disebut Abdullah Puteh dalam Pengantar Buku *Syariat di Wilayah Syariat*, op. cit., h. xi-xi.

⁴⁵ Al Yasa' Abubakar, 2002, *ibid.*, h. 45, menyebutkan bahwa "seluruh daya dan kemampuan harus dikerahkan untuk pelaksanaan syariat,."

⁴⁶ *Harian Kompas*, edisi 13 Desember 2008.

Pemerintahan yang Berkaitan dengan Syari'at Islam antara Pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/kota.

Dengan bersandarkan pada kenyataan di atas, dibutuhkan satu payung hukum yang secara teknis bisa menjawab problem pemerintah dan masyarakat dalam upaya melaksanakan syariat melalui Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/kota.

D. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Qanun terhadap aspek kehidupan masyarakat

Dalam Visi dan Misi Gubernur Aceh periode 2012-2017, disebutkan salah satu masalah yang dihadapi dalam hal pelaksanaan nilai-nilai dinul Islam di Aceh yang belum maksimal. Kondisi tersebut disebabkan karena masih kurangnya pemahaman, penghayatan, dan pengamalan ajaran agama di kalangan masyarakat. Berbagai perilaku masyarakat masih banyak yang bertentangan dengan moralitas dan etika agama.

Pemahaman dan pengamalan agama di kalangan peserta didik (sekolah agama dan umum) juga belum memuaskan disebabkan antara lain masih kurangnya materi dan pelajaran agama dibandingkan dengan pelajaran umum.

Di sisi lain, derasnya arus globalisasi yang umumnya tidak sejalan bahkan bertentangan dengan tuntutan moral Islam, telah mempengaruhi dan mendorong perilaku masyarakat ke arah negatif.

Kondisi tersebut membuat nilai dinul Islam ditempatkan sebagai misi kedua Gubernur Aceh. Dalam hal ini, menerapkan nilai-nilai budaya Aceh dan nilai-nilai Dinul Islam di semua sektor kehidupan masyarakat adalah membangun masyarakat Aceh yang beriman, bertakwa, dan berakhlak mulia, beretika dan berkarakter, dengan mengangkat kembali budaya Aceh yang bernafaskan Islami dalam upaya mengembalikan harkat dan martabat masyarakat Aceh. Mengimplementasikan budaya Aceh dan nilai-nilai dinul Islam dalam tatanan pemerintahan dan kehidupan bermasyarakat secara efektif dan tepat.

Setidaknya ada lima sasaran yang dirumuskan pemerintah Aceh, yakni sebagai berikut:

- (1) membangkitkan kembali pemahaman dan penghayatan masyarakat terhadap sejarah Aceh sebagai nilai budaya dalam tatanan kehidupan;
- (2) terciptanya nilai-nilai budaya Aceh dalam seluruh aspek kehidupan masyarakat dalam upaya mengembalikan harkat dan martabat Aceh yang telah hilang akibat berbagai persoalan konflik dan bencana yang telah terjadi;
- (3) terwujudnya masyarakat Aceh yang berkualitas, memiliki karakter Islami yang dicirikan dengan sehat jasmani, rohani, dan sosial, beriman dan bertaqwa, 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;
- (4) meningkatkan pemahaman, penghayatan, pengamalan dan ketaatan masyarakat serta aparaturnya terhadap pelaksanaan nilai-nilai dinul Islam;
- (5) meningkatnya peran ulama terhadap penetapan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan untuk pengefektifan penerapan nilai-nilai dinul Islam dan mengangkat kembali budaya-budaya Aceh yang Islami.

Dengan lima sasaran tersebut, pemerintah Aceh mempersiapkan enam kebijakan, yakni:

- (1) membangun kembali pengetahuan dan wawasan sejarah dan nilai-nilai budaya Aceh dalam kehidupan;
- (2) melaksanakan nilai-nilai dinul islam di dalam penyelenggaraan pemerintahan secara baik dan bersih serta di dalam kehidupan masyarakat;
- (3) pemberlakuan nilai-nilai dinul Islam secara komprehensif dengan mengedepankan kearifan lokal;
- (4) mensosialisasikan qanun dan aturan yang berkenaan dengan pelaksanaan nilai-nilai dinul Islam;

- (5) meningkatkan kualitas dan efektifitas penyebaran nilai-nilai dinul Islam dalam kehidupan masyarakat melalui memperbanyak intensitas kegiatan-kegiatan keagamaan dan menghidupkan kembali nilai-nilai budaya yang Islami;
- (6) meningkatkan kapasitas aparatur pelaksana nilai-nilai dinul Islam dan peran serta ulama dalam penyelenggaraan pemerintahan melalui penguatan dan pengembangan kapasitas lembaga Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU), lembaga dinul Islam yang berfungsi menegakkan amar makruf nahi mungkar.

Penyelesaian kajian mengenai Pembagian Urusan Pemerintahan yang Berkaitan dengan Syari'at Islam antara Pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/kota, pada dasarnya memberi kekuatan dan selaras dengan sasaran dan kebijakan yang ingin dicapai Pemerintah Aceh. Dengan demikian berbagai implikasi tersebut sekaligus merupakan harapan dari capaian pasca lahirnya Qanun Aceh tentang Pembagian Urusan Pemerintahan yang Berkaitan dengan Syari'at Islam antara Pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/kota nantinya.

Pengaturan ini diharapkan dapat dijadikan sebagai landasan hukum, baik bagi pemerintah maupun masyarakat, dalam melakukan aktivitasnya masing-masing dalam kaitannya dengan pembagian kewenangan dalam pelaksanaan syariat Islam.

Sebagaimana disebutkan di atas, bahwa tujuan akhir melaksanakan proses tersebut adalah pencapaian kehidupan masyarakat yang berlandaskan pada nilai-nilai dinul Islam.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Konsep Evaluasi dan Analisis

Bab ini mengkaji terhadap peraturan perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan undang-undang dengan qanun baru dan dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Konsep tersebut sangat penting dalam rangka menghindari adanya tumpang tindih dan kekacauan aturan hukum. Dalam hukum, konsep tersebut terkait dengan sinkronisasi dan harmonisasi.

Dengan demikian dalam analisis peraturan perundang-undangan, dilakukan sinkronisasi dan harmonisasi, terutama menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan terkait, sehingga diperoleh hubungan satu dengan lainnya, yang dilakukan dengan pendekatan *stufentheory* yang dipopulerkan oleh Hans Kelsen tentang jenis dan hirarkhi peraturan perundang-undangan.

Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarkhi dalam suatu tata susunan, dimana suatu norma posisinya yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi. Norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif yaitu norma dasar (*grundnorm*).⁴⁷ Sehingga, norma yang lebih rendah memperoleh kekuatannya dari suatu norma yang lebih tinggi. Semakin tinggi suatu norma, akan semakin abstrak sifatnya, dan sebaliknya, semakin rendah kedudukannya, akan semakin konkrit norma tersebut. Norma yang paling tinggi, yang menduduki puncak piramida, disebut oleh Kelsen dengan nama *Grundnorm* (norma dasar).

⁴⁷ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan; Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Sekretariat KIH – UI, Jakarta, 2010, hal. 28.

B. Analisis Substansi

1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Dalam konstitusi terdapat beberapa hal penekanan penting yang terkait dengan kajian ini, yakni terutama amandemen UUD 1945 Pasal 1 ayat (3) menyebutkan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Maksud sebagai negara hukum adalah negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*).⁴⁸

Penegasan negara hukum ini menjadi penting dalam memberi batasan bahwa apapun yang dilakukan tetap dibatasi oleh hukum, bukan oleh yang lain.

Ketentuan yang lain adalah pembagian teritori. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah. Pasal 18 menentukan bahwa Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Ketentuan Pasal 18 UUD 1945 memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk mengatur hal-hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi, baik dalam bentuk peraturan daerah maupun peraturan lainnya.

2) Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh

Undang-undang ini sebagai landasan awal penegasan adanya keistimewaan di Provinsi Aceh. Latar belakang diberikan keistimewaan tersebut, antara lain sebagaimana termuat dalam konsiderans menimbang, disebutkan sebagai berikut:

⁴⁸ Syahrizal, *Hukum Adat dan Hukum Islam di Indonesia*, Nadya Foundation, Jakarta 2003. hal. 112.

- a. sejarah panjang perjuangan rakyat Aceh membuktikan adanya ketahanan dan daya juang yang tinggi, yang bersumber dari kehidupan yang religius, adat yang kukuh, dan budaya Islam yang kuat dalam menghadapi kaum penjajah;
- b. kehidupan religius rakyat Aceh yang telah membentuk sikap pantang menyerah dan semangat nasionalisme dalam menentang penjajah dan mempertahankan kemerdekaan merupakan kontribusi yang besar dalam menegakkan Negara Kesatuan Republik Indonesia meskipun rakyat Aceh kurang mendapat peluang untuk menata diri;
- c. kehidupan masyarakat Aceh yang religius, menjunjung tinggi adat, dan telah menempatkan ulama pada peran yang terhormat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara perlu dilestarikan dan dikembangkan bersamaan dengan pengembangan pendidikan.

Latar belakang tersebut di atas, kemudian memberikan keistimewaan dengan kewenangan mengembangkan dan mengatur Keistimewaan yang dimiliki, yang lebih lanjut diberi wewenang juga mengaturnya dalam Peraturan Daerah (Pasal 2).

Keistimewaan itu sendiri merupakan pengakuan dari bangsa Indonesia yang diberikan kepada Daerah karena perjuangan dan nilai-nilai hakiki masyarakat yang tetap dipelihara secara turun-temurun sebagai landasan spiritual, moral, dan kemanusiaan, yang penyelenggaraan Keistimewaan meliputi: penyelenggaraan kehidupan beragama; penyelenggaraan kehidupan adat; penyelenggaraan pendidikan; dan peran ulama dalam penetapan kebijakan Daerah (Pasal 3).

Pasal 4 menyebutkan bahwa penyelenggaraan kehidupan beragama di Daerah diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan syariat Islam bagi pemeluknya dalam bermasyarakat. Di samping itu, Daerah mengembangkan dan mengatur

penyelenggaraan kehidupan beragama, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dengan tetap menjaga kerukunan hidup antarumat beragama.

Dalam hal kelembagaan, Daerah dapat membentuk lembaga agama dan mengakui lembaga agama yang sudah ada dengan sebutan sesuai dengan kedudukannya masing-masing, dimana lembaga dimaksud tidak merupakan bagian perangkat Daerah (Pasal 5).

Pasal 9 (1) Daerah membentuk sebuah badan yang anggotanya terdiri atas para ulama. (2) Badan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat independen yang berfungsi memberikan pertimbangan terhadap kebijakan Daerah, termasuk bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan serta tatanan ekonomi yang Islami.

Pasal 10: Sumber pembiayaan penyelenggaraan Keistimewaan dialokasikan dari dana: a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; dan b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Dalam konsiderans menimbang huruf a Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam Pasal 2 disebutkan: (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. (2) Pemerintahan

daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. (3) Pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. (4) Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah dan dengan pemerintahan daerah lainnya. (5) Hubungan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. (6) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. (7) Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antarsusunan pemerintahan. (8) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. (9) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

Dalam Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, disebutkan bahwa Pembagian urusan pemerintahan yang berkaitan dengan syari'at Islam antara Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota diatur dengan Qanun Aceh.

Dalam Pasal 125: (1) Syari'at Islam yang dilaksanakan di Aceh meliputi aqidah, syar'iyah dan akhlak. (2) Syari'at Islam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi ibadah, ahwal alsyakhshiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), jinayah (hukum pidana), qadha' (peradilan), tarbiyah (pendidikan),

dakwah, syiar, dan pembelaan Islam. (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan syari'at Islam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Qanun Aceh.

Pasal 126: (1) Setiap pemeluk agama Islam di Aceh wajib menaati dan mengamalkan syari'at Islam. (2) Setiap orang yang bertempat tinggal atau berada di Aceh wajib menghormati pelaksanaan syari'at Islam.

Pasal 127: (1) Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelaksanaan syari'at Islam. (2) Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota menjamin kebebasan, membina kerukunan, menghormati nilai-nilai agama yang dianut oleh umat beragama dan melindungi sesama umat beragama untuk menjalankan ibadah sesuai dengan agama yang dianutnya. (3) Pemerintah, Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota mengalokasikan dana dan sumber daya lainnya untuk pelaksanaan syari'at Islam. (4) Pendirian tempat ibadah di Aceh harus mendapat izin dari Pemerintah Aceh dan/atau pemerintah kabupaten/kota. (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberian izin sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dengan qanun yang memperhatikan peraturan perundang-undangan.

5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam undang-undang ini ditentukan bahwa peraturan perundang-undangan yang baik adalah meliputi (a) kejelasan tujuan; (b) kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; (c) kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; (d) dapat dilaksanakan; (e) kedayagunaan dan kehasilgunaan; (f) kejelasan rumusan; dan (g) keterbukaan.

Dalam Pasal 7 (1) disebutkan Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; (c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (d) Peraturan

Pemerintah; (e) Peraturan Presiden; (f) Peraturan Daerah Provinsi; dan (g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam undang-undang ini juga ditentukan: Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Kerangka naskah akademik meliputi pendahuluan, kajian teoritis dan kajian empiris, evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan, landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis, jangkauan arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan.

6) Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Dalam Peraturan Menteri tersebut diatur mengenai proses teknis rancangan peraturan daerah yang disertai naskah akademik, melalui pengkajian dan penyelarasan yang terdiri atas latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang akan diwujudkan, pokok pikiran, ruang lingkup, objek yang akan diatur, dan jangkauan dan arah pengaturan.

Dalam peraturan ini ditentukan sistematika naskah akademik antara lain mencakup pendahuluan, kajian teoritis dan empiris, evaluasi dan analisa peraturan perundang-undangan, landasan filosofis, sosiologis dan yuridis, dan jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan.

7) Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun.

Dalam qanun ini ditentukan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi: kejelasan tujuan, kelembagaan dan organ pembentukan

yang tepat, kesesuaian antara jenis dan muatan, keterlaksanaan, kedayagunaan, keterbukaan, kejelasan rumusan, dan keterlibatan publik. Pembentukannya tidak boleh bertentangan dengan syariat Islam, UUD NRI Tahun 1945, MoU Helsinki, UU Pemerintahan Aceh, adat istiadat, kepentingan umum, kelestarian alam, dan antar qanun.

Dalam Pasal 4 ayat (1) disebutkan bahwa Qanun Kabupaten/Kota dibentuk dalam rangka menyelenggarakan Pemerintahan Kabupaten/Kota, pengaturan hal lain yang berkaitan dengan kondisi khusus kabupaten/kota, penyelenggaraan tugas perbantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 5 ditentukan bahwa qanun hanya dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama enam bulan dan/atau denda paling banyak Rp 50.000.000.

Dalam Pasal 12 ditentukan bahwa dalam pembentukan qanun dapat didahului dengan penyusunan naskah akademik, paling sedikit memuat dasar Islami, filosofis, yuridis, sosiologis, pokok dan lingkup materi yang akan diatur. Penyusunan naskah akademik ini sendiri dapat bekerjasama dengan perguruan tinggi dan/atau pihak ketiga yang mempunyai keahlian dalam bidang tersebut.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS DAN KEISLAMAN, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

4.1 Landasan Filosofis dan Keislaman

Secara filosofis dan keislaman, urusan pemerintahan bidang syariat Islam memiliki posisi penting dalam rangka mengoptimalkan pelaksanaan syariat Islam di Aceh, khususnya antara Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan kenyataan historis, pelaksanaan syariat Islam di Aceh dapat dirunut dalam tiga dimensi yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain, yakni: dimensi historis, dimensi kultural, dan dimensi yuridis.

Dalam dimensi historis, pelaksanaan syariat Islam merupakan proses pengejawantahan dari keinginan masyarakat Aceh mengaktualisasikan nilai-nilai keislamanannya dalam negara kesatuan Republik Indonesia. ia menjadi perjalanan penting dalam sejarah Aceh. Dimensi historis yang kemudian menyatu dengan dimensi kultural, dimana Islam dan Aceh tidak dapat dipisah-pisahkan. Catatan tersebut di atas, dengan mudah ditelusuri dalam berbagai literatur sejarah, baik literatur yang ditulis secara epik maupun emik, baik yang ditulis sendiri oleh orang Aceh, maupun yang dirangkai oleh penulis-penulis non Aceh.

Dlam konteks ini, perjalanan bangsa dan negara sudah menampakkan bahwa pelaksanaan syariat islam di Aceh mendapat legalitas karena secara sosiokultural dan historis sesuai dengan kondisi masyarakatnya. Secara yuridis formal, kita dapat melacak dalam beberapa peraturan yang terkait dengan pelaksanaan syariat Islam di Aceh, diantaranya yang mendapat momentum setelah reformasi dengan Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan lahirnya Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh. Dua undang-undang tersebut memberikan makna penting terutama dengan kewenangan yang diberikan kepada daerah.

Dalam konteks ini, dapat dipahami bahwa kehidupan religius rakyat Aceh dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia memberikan keistimewaan dalam hal pelaksanaan syariat Islam.

Dengan demikian secara filosofis, dalam mengoptimalkan pelaksanaan syariat Islam di Provinsi Aceh perlu dilakukan pembagian urusan pemerintahan yang berkaitan dengan syariat Islam antara Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

4.2 Landasan Sosiologis

Salah satu masalah yang dihadapi secara sosiologis adalah pelaksanaan nilai-nilai dinul Islam di Aceh yang belum maksimal. Kondisi tersebut disebabkan karena masih kurangnya pemahaman, penghayatan, dan pengamalan ajaran agama di kalangan masyarakat. Berbagai perilaku masyarakat masih banyak yang bertentangan dengan moralitas dan etika agama.

Perilaku tersebut pada dasarnya terkait dengan pelaksanaan syariat Islam oleh Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Pelaksanaan tersebut memiliki harapan akhir mewujudkan nilai-nilai Dinul Islam di semua sektor kehidupan masyarakat dalam rangka membangun masyarakat Aceh yang beriman, bertakwa, dan berakhlak mulia, beretika dan berkarakter, dengan mengangkat kembali budaya Aceh yang bernafaskan Islami dalam upaya mengembalikan harkat dan martabat masyarakat Aceh.

Secara empiris, dibutuhkan pelaksanaan nilai-nilai dinul Islam di dalam penyelenggaraan pemerintahan secara baik dan bersih serta di dalam kehidupan masyarakat. Di samping itu pemberlakuan nilai-nilai dinul Islam secara komprehensif dengan mengedepankan kearifan lokal, dalam rangka meningkatkan kualitas dan efektifitas penyebaran nilai-nilai dinul Islam dalam kehidupan masyarakat melalui memperbanyak intensitas kegiatan-kegiatan keagamaan dan menghidupkan kembali nilai-nilai budaya yang Islami.

Selaras dengan kondisi tersebut, kapasitas aparatur pelaksana nilai-nilai dinul Islam juga harus ditingkatkan disertai dengan peningkatan peran ulama dan pemerintah. Secara sosiologis, dibutuhkan pengaturan yang diharapkan dapat dijadikan sebagai

landasan hukum, baik bagi pemerintah maupun masyarakat, dalam melakukan aktivitasnya masing-masing dalam kaitannya dengan pembagian kewenangan dalam pelaksanaan syariat Islam.

4.3 Landasan Yuridis

Berdasarkan asas otonomi yang diberikan UUD 1945, daerah diberi kewenangan untuk mengatur urusan rumah tangga sendiri, dalam rangka mewujudkan tujuan negara. Dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 disebutkan *"Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan"*.

Syariat Islam di Aceh sudah ada landasan yuridis yang kuat sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh. Konsep syariat Islam, menurut Pasal 1 angka 11 UU Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh, "adalah tuntunan ajaran Islam dalam semua aspek kehidupan."

Setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, konsep pelaksanaan syariat Islam secara khusus diatur dalam beberapa bab. Dalam Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh disebutkan bahwa pembagian urusan pemerintahan yang berkaitan dengan syari'at islam antara pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/Kota diatur dengan Qanun Aceh.

Pasal 125 menyebutkan: Syari'at Islam yang dilaksanakan di Aceh meliputi aqidah, syar'iyah dan akhlak. Syari'at Islam tersebut meliputi ibadah, ahwal alsyakhshiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), jinayah (hukum pidana), qadha' (peradilan), tarbiyah (pendidikan), dakwah, syiar, dan pembelaan Islam. Dalam pelaksanaannya, ketentuan tersebut akan diatur dengan Qanun Aceh. Dalam Pasal 126: Setiap pemeluk agama Islam di Aceh wajib menaati dan mengamalkan syari'at Islam. Di samping itu setiap orang yang bertempat tinggal atau berada di Aceh wajib menghormati pelaksanaan syari'at Islam.

Dalam Pasal 127: Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelaksanaan syari'at Islam. Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota menjamin kebebasan, membina kerukunan, menghormati nilai-nilai agama yang dianut oleh umat beragama dan melindungi sesama umat beragama untuk menjalankan ibadah sesuai dengan agama yang dianutnya. Dalam pelaksanaannya, Pemerintah, Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota mengalokasikan dana dan sumber daya lainnya untuk pelaksanaan syari'at Islam. Khusus pendirian tempat ibadah di Aceh harus mendapat izin dari Pemerintah Aceh dan/atau pemerintah kabupaten/kota.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN QANUN ACEH

Berdasarkan analisa normatif terhadap peraturan perundang-undangan dan telaahan terhadap realitas empirik pada bab-bab terdahulu, maka jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan yang seharusnya tertera dalam Rancangan Qanun Aceh tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Yang Berkaitan dengan Syariat Islam antara Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota, adalah sebagai berikut :

Menimbang :

Pada konsideran menimbang, berisikan alasan-alasan yang berupa landasan filosofis, sosiologis, dan juridis sehingga diperlukan adanya pengaturan dengan Qanun Aceh tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Yang Berkaitan dengan Syariat Islam antara Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Dalam hal ini, secara ideal konsiderans memuat hal-hal sebagai berikut:

- a. bahwa kehidupan religius rakyat Aceh dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia memberikan keistimewaan dalam hal pelaksanaan syariat Islam;*
- b. bahwa dalam mengoptimalkan pelaksanaan syariat Islam di Provinsi Aceh perlu dilakukan pembagian urusan pemerintahan yang berkaitan dengan syariat Islam antara Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota;*
- c. bahwa Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh menentukan pembagian urusan pemerintahan yang berkaitan dengan syari'at islam antara pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/Kota diatur dengan Qanun Aceh.*
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan huruf (a), (b), dan (c), perlu membentuk Qanun Aceh tentang pembagian urusan pemerintahan yang berkaitan dengan syari'at islam antara pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/Kota.*

Mengingat :

Pada konsideran mengingat, berisikan segala peraturan perundang-undangan yang relevan yang menjadi acuan dari pengaturan materi Rancangan Qanun Aceh tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Yang Berkaitan dengan Syariat Islam antara Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Pencantuman dan upaya sinkronisasi serta harmonisasi terhadap berbagai peraturan perundangan-undangan hal yang mutlak perlu dilakukan sebelum norma dalam qanun ini dirumuskan.

Bab I : Ketentuan Umum

Bab ini mengatur tentang pengertian-pengertian dari istilah-istilah yang digunakan dalam Rancangan Qanun Aceh tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Yang Berkaitan dengan Syariat Islam antara Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

BAB II MAKSUD DAN TUJUAN

Bab ini dimaksudkan untuk mempertegas maksud dan tujuan, sehingga dapat diketahui maksud pembentukan qanun dan tujuannya. Dalam hal ini, pembentukan qanun dimaksudkan dalam rangka memberikan dasar hukum dalam pembagian urusan pemerintahan yang berkaitan dengan syariat Islam antara Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten Kota. Sedangkan yang menjadi tujuannya adalah untuk mengoptimalkan pelaksanaan syariat Islam di Provinsi Aceh.

Secara ideal, bunyi bab tersebut sebagai berikut:

BAB III URUSAN PEMERINTAHAN BIDANG SYARIAT ISLAM

Dalam bab ini ditegaskan mengenai penetapan norma, standar, dan prosedur serta melakukan pengawasan oleh Pemerintah Aceh terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan bidang syariat Islam yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota, dimana penetapan tersebut tidak mengurangi kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

BAB IV PEMBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN BIDANG SYARIAT ISLAM

Dalam bab ini ditentukan apa yang menjadi urusan pemerintahan bidang syariat Islam yang menjadi kewenangan Pemerintahan Aceh dan kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota. Kewenangan tersebut pada prinsipnya sama, hanya saja kabupaten/kota tidak melaksanakan urusan haji. Dengan demikian kewenangannya antara lain meliputi:

- a. penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan syari'at Islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan hidup antar-umat 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 perundang-undangan.

BAB V PENYELENGGARAAN URUSAN PEMERINTAHAN BIDANG SYARIAT ISLAM

Dalam bab ini ditegaskan mengenai hal-hal yang dapat dilakukan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang syariat Islam yang menjadi kewenangan Pemerintah Aceh, apakah menyelenggarakan sendiri atau menugaskan sebagian urusan pemerintahan tersebut kepada pemerintahan kabupaten/kota dan/atau pemerintahan gampong. Untuk penyerahan urusan pemerintahan disertai dengan pembiayaan dan sarana atau prasarana yang diperlukan.

Secara ideal, bunyinya sebagai berikut:

BAB VI PEMBINAAN URUSAN PEMERINTAHAN BIDANG SYARIAT ISLAM

Dalam bab ini ditegaskan mengenai kewajiban Pemerintah Aceh untuk melakukan pembinaan kepada pemerintahan kabupaten/kota untuk mendukung kemampuan pemerintahan kabupaten/kota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang syariat Islam yang menjadi kewenangannya.

Bunyi bab ini, selengkapnya secara ideal sebagai berikut:

BAB VII PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN

Dalam bab ini ditegaskan mengenai proses menyelenggarakan penelitian dan pengembangan berkaitan dengan pelaksanaan urusan pemerintahan bidang syariat Islam oleh Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota wajib. Penelitian dan pengembangan tersebut tidak hanya boleh dilakukan Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota, akan tetapi dapat juga dilakukan oleh SKPA/SKPK, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, dunia usaha, dan perorangan, baik secara sendiri-sendiri maupun bekerja sama.

Secara ideal, bunyi bab ini adalah sebagai berikut:

BAB VIII PEMBIAYAAN

Dalam bab ini ditegaskan segala biaya yang diperlukan untuk pelaksanaan urusan pemerintahan yang berkaitan dengan syariat Islam berasal dari sumber pendapatan yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Anggaran Pendapatan

dan Belanja Aceh (APBA), dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Kabupaten/Kota (APBK). Selain itu, pendapatan lainnya yang sah dan tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Idealnya, bunyi bab ini adalah sebagai berikut:

BAB IX KETENTUAN PENUTUP

Pada saat Qanun ini ditetapkan semua peraturan daerah dan/atau Qanun yang bertentangan dengan Qanun ini dinyatakan tidak berlaku lagi. Hal-hal yang belum cukup diatur dalam Qanun ini sepanjang mengenai pelaksanaannya akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Gubernur.

Qanun ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Qanun ini dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah Aceh.

BAB VI PENUTUP

Demikianlah Naskah Akademik disusun dalam lima bab sebelumnya, yang telah mencakup konsep dasar, temuan teoritis, temuan empiris, kajian normatif perundang-undangan, landasan filosofis dalam penyusunan qanun, serta arahan muatan materi yang dibutuhkan.

Berdasarkan uraian pada bab-bab terdahulu, direkomendasikan bahwa pengaturan tentang pembagian urusan pemerintahan yang berkaitan dengan syariat Islam antara Pemerintah Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/Kota diatur dengan qanun Aceh. Penegasan ini pula yang termaktub dalam Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Penegasan mengenai “diatur dengan qanun” juga memiliki makna tersendiri. Penegasan ini menunjukkan bahwa mengenai hal tersebut perlu diadakan pembentukan qanun tersendiri yang secara tegas mengatur tentang hal tersebut.

Qanun sebagai produk legislasi yang dibentuk bersama oleh eksekutif (Pemerintah Aceh) dan legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat Aceh). Kedua pihak dapat mengajukan rancangan qanun.

Selain itu, Qanun yang dibentuk bersama eksekutif dan legislatif mengandung makna bahwa hukum tersebut produk rakyat. Hal ini karena anggota legislatif adalah orang-orang yang secara langsung dipilih oleh rakyat, sehingga produk yang mereka hasilkan tentu saja dijustifikasikan atas kepentingan rakyat. Sehingga karenanya, efektifitas Qanun dalam menimbulkan kepatuhan para pihak yang diatur didalamnya bisa lebih kuat.

Berbeda halnya dengan proses pembuatan kebijakan daerah (regulasi), yang tidak ada ketentuan yang mengharuskan pihak eksekutif untuk melibatkan peranserta masyarakat dalam proses tersebut. Sedangkan dalam proses pembentukan Qanun diwajibkan untuk melibatkan peranserta masyarakat, baik dalam proses penjangkaran aspirasi maupun dalam rapat dengar pendapat umum. Ketentuan ini tegas disebutkan di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Qanun Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun.

Atas dasar tersebut, penting direkomendasikan pula mengenai: Pertama, perlunya menindaklanjuti substansi Naskah Akademik dalam suatu produk Qanun. Kedua, dengan gambaran sebagaimana disebut di atas, maka dengan sendirinya direkomendasikan pula agar Rancangan Qanun tersebut dimasukkan sebagai salah satu Qanun dalam Program Legislasi Aceh pada tahun 2014.

DAFTAR PUSTAKA

- Abidin Nurdin, *Reposisi Peran Ulama dalam Pelaksanaan Syariat Islam di Aceh*, Jurnal Al-Qalam Vol. 18 No. 1 (2012).
- Al Yasa' Abubakar, "Pelaksanaan Syariat Islam di Aceh (Sejarah dan Prospek)", dalam Fairus M. Nur (Editor), *Syariat di Wilayah Syariat*, (Banda Aceh: Dinas Syariat Islam Provinsi NAD, 2002).
- Deny's Lombard, 1986, *Kerajaan Aceh (Zaman Sultan Iskandar Muda 1907-1636)*, Balai Pustaka, Jakarta.
- HM Zainuddin, 1961, *Tarikh Aceh dan Nusantara*, Pustaka Iskandar Muda, Medan.
- Husni Jalil, 2008, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Unsyiah Press, Banda Aceh
- Husni Jalil, 2005, *Eksistensi Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, CV Utomo, Bandung
- Ismail Sunny, et al, 1980, *Bunga Rampai Tentang Aceh*, Karya Aksara, Jakarta.
- Ismuha, "Ulama Aceh dalam Perspektif Sejarah", dalam Taufiq Abdullah (Editor), *Agama dan Perubahan Sosial*, (Jakarta: Rajawali Press, 1983)
- Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan; Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Sekretariat KIH – UI, Jakarta, 2010
- Mawardi Ismail, dkk. 2010. *Sejarah Undang-Undang Pemerintahan Aceh*, Fakultas Hukum Unsyiah, Banda Aceh.
- Puteri Hikmawati, *Relevansi Pelaksanaan Syariat Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dengan Hukum Pidana Nasional*, Jurnal Kajian, Vol. 14, No. 2, (2008)
- Samsul Bahri, *Pelaksanaan Syariat Islam di Aceh sebagai bagian Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 12, No. 2, (2012)
- Sulaiman, *Menangnya Kekalahan*, (Banda Aceh: Lapena, 2007)
- Syahrizal, *Hukum Adat dan Hukum Islam di Indonesia*, Nadya Foundation, Jakarta 2003

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun.