

# **Politik Hukum Pemerintah Republik Indonesia pada Era Otonomi Daerah**

## **(Studi atas Otonomi Hukum di Provinsi Aceh)**

**Moh. Fauzi**

Universitas Islam Negeri (UIN) Walisongo, Semarang  
e-mail: fauzi\_umma@yahoo.com

### **Abstrak:**

Lahirnya Orde Reformasi telah melahirkan berbagai perubahan politik hukum. Politik hukum, di antaranya adalah pemberian *privilege* bagi daerah-daerah tertentu dengan sebutan sebagai Daerah Istimewa, yang di antaranya diberikan kepada Aceh. Melalui keistimewaan ini, Aceh dapat menerapkan hukum pidana (hukum *jinâyah*). Hal tersebut menunjukkan terjadinya perubahan politik hukum, dari paradigma unifikasi hukum menjadi pluralisme hukum. Provinsi Aceh diberikan kewenangan menerapkan hukum pidana Islam (*jinâyah*), yang peradilannya dijalankan oleh Mahkamah Syar'iyah. Perubahan ini melahirkan teori pelimpahan wewenang otonomi hukum, yakni adanya pelimpahan wewenang pelaksanaan syari'at Islam, kewenangan Mahkamah Syar'iyah menangani perkara pidana, dan kewenangan membuat hukum materiil dan hukum formil yang pengaturannya diserahkan kepada Qanun serta kewenangan Qanun tentang *jinâyah* untuk mengatur jenis dan besarnya hukuman tanpa terikat batasan yang berlaku bagi Qanun selain *jinâyah*.

### **Kata Kunci:**

Politik hukum, desentralisasi, otonomi hukum, Provinsi Aceh

### **Abstract:**

Reformation orde has produced a variety of changes of legal policy. The legal policies, one of them, is giving privileges for the particular regions as Special Region, and the one of these statuses is given to Aceh. Through these features, Aceh can apply criminal law (*jinâyah* law). It shows that there is the change of legal policy, from the paradigm of legal unification into legal pluralism. Aceh province has the authority to apply the Islamic criminal law (*jinâyah*) which is run by a Islamic Law Court (Mahkamah Syar'iyah). This change brings on the theory of authority devolution of legal implementation, namely the authority devolution in implementing Islamic sharia, the authority of Mahkamah Syar'iyah to handles criminal cases, and the authority of Qanun to make the substantive and procedural, as well as authoriy of Qanun on *jinâyah* to organizes the type and amount of punishment without having restrictions to the Qanun besides *jinâyah*.

### **Keywords:**

Legal policy, decentralization, law autonomy, Aceh Province

## **Pendahuluan**

Jatuhnya rezim Soeharto dengan Orde Barunya dan munculnya Orde Re-

formasi telah melahirkan berbagai per-

bahan politik hukum.<sup>1</sup> Di antaranya adalah perubahan dari sistem sentralisasi menjadi desentralisasi melalui Otonomi Daerah (Otda). Semangat yang terkandung dalam Otda adalah tumbuhnya kreativitas daerah otonom untuk mendorong dan mengakomodasi aspirasi masyarakat dalam rangka pembangunan daerahnya untuk mewujudkan kesejahteraan bersama. Berdasarkan hal inilah, masyarakat dapat berinisiatif menentukan cara dan mengisi cara-cara itu demi kesejahteraan masyarakat. Inisiatif tersebut bisa jadi dalam bentuk pengambilan rujukan pada syari'at Islam melalui kreatifitas pemerintahan dalam kebijakan-kebijakannya.<sup>2</sup> Atas dasar hal ini, Otda dipandang oleh sebagian kalangan masyarakat sebagai pintu masuk untuk melaksanakan syari'at Islam pada level daerah melalui instrumen Peraturan Daerah (Perda), yang lebih dikenal dengan sebutan "Perda Syari'at" atau "Perda Bernuansa Syari'at".<sup>3</sup>

Asas desentralisasi merupakan penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah (pusat) kepada daerah o-

tonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>4</sup> Asas desentralisasi ini terkait dengan pembagian urusan pemerintahan. Ada urusan pemerintahan yang menjadi wewenang pemerintah daerah, dan ada pula yang menjadi wewenang pemerintah pusat.<sup>5</sup> Meskipun bidang agama tidak termasuk ke dalam bidang yang diserahkan kepada daerah, namun banyak pemerintah daerah yang dalam membuat Perda diilhami oleh budaya lokal dan nilai-nilai keagamaan yang pada dasarnya diambil dari hukum Islam. Hal ini didasarkan atas beberapa pasal dalam UU tentang pemerintahan daerah yang tidak hanya memiliki otonomi di bidang politik, ekonomi, dan budaya, melainkan juga otonomi hukum (*legal autonomy*).

Selain perubahan menjadi sistem desentralisasi, terjadi juga pemberian *privilege* bagi daerah-daerah tertentu dengan sebutan sebagai daerah istimewa, di antaranya Aceh. Kaitannya dengan hal ini, lahirlah UU Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh (UU Keistimewaan), yang di antaranya memberikan keistimewaan penyelenggaraan kehidupan beragama (pasal 3 ayat [2]) yang diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan syari'at Islam bagi pemeluknya (pasal 4

<sup>1</sup> Politik hukum (*legal policy*) adalah arah atau keinginan yang dimaksud oleh pembuat peraturan perundang-undangan ketika isi peraturan tersebut dirumuskan melalui perdebatan di lembaga yang membuatnya untuk kemudian dirumuskan dalam kalimat-kalimat hukum. Di sini terjadi *interplay* antara politik dan hukum. Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: LP3ES, 2007), 119.

<sup>2</sup> A. Tihami, "Eksperimentasi Syari'at Islam di Provinsi Banten", dalam *Formalisisasi Syari'at Islam di Indonesia Sebuah Pergulatan yang Tak Pernah Tuntas*, ed. Masykuri Abdillah et. al. (Jakarta: Renaisan, 2005), 158-160.

<sup>3</sup> Untuk mengetahui problematika lahirnya Perda-Perda syari'at dan solusinya, lihat Moh. Fauzi, *Formalisisasi Syari'at Islam di Indonesia Problem dan Solusi* (Semarang: Walisongo Press, 2008).

<sup>4</sup> Lihat Ketentuan Umum, pasal 1 angka 7 UU No. 32 Tahun 2004 jo. Ketentuan Umum, pasal 1 huruf e UU No. 22 Tahun 1999. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, 18-19, dan Winarna Surya Adisubrata, *Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia*, Buku 2, (Semarang: Aneka Ilmu, 2003), 252.

<sup>5</sup> UU No. 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*, 27-29.

ayat [1]).<sup>6</sup> UU No. 44 Tahun 1999 ini secara tegas memberikan kewenangan pada Aceh untuk melaksanakan syari'at Islam.

Dalam perkembangan selanjutnya, keistimewaan Aceh diperluas dengan pemberian otonomi khusus (Otsus). Pengakuan Otsus bagi Aceh ini dimasukkan ke dalam GBHN (Garis-Garis Besar Haluan Negara) Tahun 1999–2004, yang ditetapkan dengan TAP Nomor IV/MPR/1999. Pemberian Otsus kepada Aceh dipertegas kembali melalui TAP MPR Nomor IV/MPR/2000.<sup>7</sup>

Berdasarkan ketentuan TAP MPR No. IV/MPR/1999 dan TAP MPR No. IV/MPR/2000 serta pengakuan implisit dalam pasal 18A dan pasal 18B amandemen kedua UUD 1945, dikeluarkanlah UU No. 18 Tahun 2001 yang berisi tentang otonomi khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam. Kewenangan penyelenggaraan otonomi khusus dalam UU NAD diserahkan kepada Qanun (pasal 1 angka (8) jo. pasal 31 ayat [2] UU No. 18 Tahun 2001.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> *Himpunan Undang-Undang Keputusan Presiden Peraturan Daerah/Qanun Instruksi Gubernur Edaran Gubernur Berkaitan Pelaksanaan Syari'at Islam* (t.t.: Dinas Syari'at Islam Provinsi NAD, 2004), 4.

<sup>7</sup> "Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah", [www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com), diakses pada 10 Juli 2011, [http://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/lt4fcf0d2fbfd0e/node/657/tap-mpr-no-iv\\_mpr\\_2000-tahun-2000-rekomendasi-kebijakan-dalam-penyelenggaraan-otonomi-daerah](http://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/lt4fcf0d2fbfd0e/node/657/tap-mpr-no-iv_mpr_2000-tahun-2000-rekomendasi-kebijakan-dalam-penyelenggaraan-otonomi-daerah)

<sup>8</sup> "Undang-undang RI No 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam", [www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com), diakses pada 11 Juli 2011, <http://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/17477/node/540/uu-no-18-tahun-2001-otonomi-khusus-bagi-provinsi-daerah-istimewa-aceh-sebagai-provinsi-nanggroe-aceh-darussalam>

Di dalam UU No. 18 Tahun 2001 juga diatur tentang adanya lembaga Mahkamah Syar'iyah sebagai lembaga Peradilan Syari'at Islam (pasal 25 dan 26).<sup>9</sup> Dalam perkembangannya, UU NAD akhirnya dicabut dengan lahirnya UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UU PA). Di dalam UU No. 11 Tahun 2006 ini masih memberikan kewenangan pelaksanaan syari'at Islam (pasal 125–127), kewenangan Mahkamah Syar'iyah menangani perkara pidana, dan kewenangan menyusun hukum materiil dan hukum formil (pasal 128–132), kewenangan Qanun tentang *jinâyah* dapat menyimpang dari aturan umum (pasal 241 ayat [4]).<sup>10</sup>

Semua peraturan perundang-undangan di atas secara yuridis memberikan otonomi hukum kepada Provinsi Aceh dalam pelaksanaan syari'at Islam yang tidak diberikan kepada daerah lainnya di Indonesia. Makalah ini akan mengkaji permasalahan tersebut.

### **Pelimpahan Wewenang Otonomi Hukum di Provinsi Aceh**

Bergulirnya arus reformasi juga membawa perubahan ketatanegaraan melalui proses amandemen terhadap UUD 1945 sampai 4 (empat) kali. Amandemen ini merupakan peristiwa kali pertama sejak UUD 1945 disahkan pada 18 Agustus 1945. Kaitannya dengan Aceh, jaminan otonomi khusus ini diakui secara implisit dalam amandemen kedua UUD 1945. Di dalam pasal 18A ayat (1)

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Undang-Undang RI Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh*, 82–85.

disebutkan, "Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memerhatikan kekhususan dan keragaman daerah." Demikian juga dalam pasal 18B ayat (1) disebutkan, "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau yang bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang."<sup>11</sup> Berdasarkan amandemen ini, menurut Jimly, sebagaimana dikutip Muhyar Fanani, UUD 1945 mengakui dan menghormati pluralisme hukum. Meskipun sistem peradilan bersifat terstruktur, materi hukum bisa dilembagakan secara beragam. Jimly mendasarkan pada fakta historis bahwa sistem hukum nasional bersumber dari berbagai subsistem, yaitu hukum Barat, adat, dan Islam. Semua subsistem ini harus dilihat sebagai elemen substantif dari sistem hukum nasional. Semua elemen hukum ini masih memerlukan penataan ulang dan dilembagakan dalam bentuk hukum yang disepakati bersama secara demokratis. Keragaman isi tidak harus dilembagakan dalam keragaman bentuk. Norma hukum Islam perlu dituangkan dalam format peraturan yang disepakati bersama. Hal ini membantu kesulitan penegakan hukum dan keragaman penafsiran dalam masyarakat Muslim.<sup>12</sup> Menurut penulis, amandemen kedua UUD 1945 khususnya pasal 18A dan 18B ter-

sebut merupakan landasan yuridis bagi pelaksanaan Syari'at Islam di Aceh sebagai subsistem hukum dari sistem hukum nasional.

Berdasarkan pengakuan adanya daerah khusus atau istimewa dibuatlah UU Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh (UU Keistimewaan). Di dalam pasal 3 ayat (2) UU No. 44 Tahun 1999 disebutkan, "penyelenggaraan keistimewaan meliputi: penyelenggaraan kehidupan beragama, penyelenggaraan kehidupan adat, penyelenggaraan pendidikan, dan peran ulama dalam penetapan kebijakan Daerah." Selanjutnya di dalam pasal 4 ayat (1) disebutkan, "Penyelenggaraan kehidupan beragama di daerah diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan Syari'at Islam bagi pemeluknya dalam bermasyarakat."<sup>13</sup> UU No. 44 Tahun 1999 ini secara tegas memberikan kewenangan pada Aceh untuk melaksanakan syari'at Islam. Hanya saja pemberian kewenangan ini masih tidak jelas dan abstrak. Ketidakjelasan ini terkait bidang syari'at Islam yang mana yang diberikan kewenangannya; apakah bidang perdata saja, ataukah juga bidang pidana. Kelemahan lain UU No. 44 Tahun 1999 adalah menyerahkan pelaksanaan keistimewaan Aceh, yang di antaranya pelaksanaan syari'at Islam, kepada Peraturan Daerah. Di dalam pasal 11 UU No. 44 Tahun 1999 disebutkan, "Penyelenggaraan keistimewaan sebagaimana dimaksud dalam pasal 3,4,...diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan

<sup>11</sup> Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang Sudah Diamandemen, 11.

<sup>12</sup> Muhyar Fanani, *Membumikan Hukum Langit Nasionalisasi Hukum Islam dan Islamisasi Hukum Nasional Pasca Reformasi* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2008), 144-45.

KARSA: Jurnal Sosial dan Budaya Keislaman Vol. 24 No. 1, Juni 2016: 15-32  
Copyright (c) 2016 by Karsa. All Right Reserved  
DOI: 10.19105/karsa.v24i1.1006

<sup>13</sup> *Himpunan Undang-Undang Keputusan Presiden Peraturan Daerah/Qanun Instruksi Gubernur Edaran Gubernur Berkaitan Pelaksanaan Syari'at Islam* (t.t.: Dinas Syari'at Islam Provinsi NAD, 2004), 4.

yang berlaku.”<sup>14</sup> Padahal, menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, Perda sangat memiliki keterbatasan, khususnya dalam pencantuman jenis dan kadar sanksi di dalamnya. Di dalam pasal 71 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999 disebutkan, “Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan dan atau denda paling banyak Rp. 5.000.000,00,- (lima juta rupiah)....”<sup>15</sup> Atas dasar ketentuan ini, keistimewaan Aceh dalam bentuk pelaksanaan syari’at Islam, khususnya dalam bidang pidana tidak mungkin dijalankan. Karena sanksi pidana dalam syari’at Islam yang melebihi batasan maksimal yang boleh diatur dalam Perda atau sanksi yang berbeda jenisnya seperti hukuman cambuk, *diyat*, dan lain-lainnya tidak dapat diterapkan karena ganjalan yuridis yang tidak membolehkan hal itu diatur dalam Perda.

Pengakuan keistimewaan melalui UU No. 44 Tahun 1999 pada dasarnya merupakan penegasan kembali dari Peraturan perundang-undangan sebelumnya. Kalau dirunut dari sejarah, keistimewaan Aceh bahkan sudah diberikan sejak tahun 1959 melalui Keputusan Wakil Perdana Menteri, yang pada saat itu Indonesia berdasar UUD Sementara. Pada masa Orba, sebutan Aceh sebagai “daerah istimewa” juga masih dipertahankan di dalam UU RI Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Dalam Penjelasan Pasal 93 disebutkan, “Meskipun Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 telah dicabut, akan tetapi sebutan “Daerah Istimewa Aceh” masih berlaku, dengan ketentuan bahwa

<sup>14</sup> Himpunan Undang-Undang Keputusan Presiden, 6.

<sup>15</sup> Adisubrata, Perkembangan Otonomi Daerah, 278.

penyelenggaraan pemerintahan di Propinsi Daerah Istimewa Aceh tersebut sama dengan penyelenggaraan pemerintahan di Daerah Tingkat I lainnya....” Demikian juga dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, keistimewaan Aceh masih tetap diperlakukan. Dalam pasal 122 disebutkan, “Keistimewaan untuk Propinsi Daerah Istimewa Aceh dan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana dimaksud dalam undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Propinsi Istimewa Aceh dan Propinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan atas undang-undang ini.” Kemudian di dalam penjelasan pasal 122 disebutkan, “Pengakuan keistimewaan Propinsi Istimewa Aceh didasarkan pada sejarah perjuangan kemerdekaan nasional, sedangkan isi keistimewaannya berupa pelaksanaan kehidupan beragama, adat, dan pendidikan serta memperhatikan peranan ulama dalam penetapan kebijakan Daerah....”<sup>16</sup>

Dalam perkembangan selanjutnya, keistimewaan Aceh diperluas dengan pemberian otonomi khusus (Otsus). Pengakuan Otsus bagi Aceh ini dimasukkan dalam GBHN (Garis-Garis Besar Haluan Negara) Tahun 1999-2004, yang ditetapkan dengan TAP Nomor IV/ MPR/1999. Dalam BAB IV (tentang arah kebijakan) huruf G angka 2 (Daerah Istimewa Aceh) tertulis:

Dalam rangka pengembangan otonomi daerah di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta untuk menyelesaikan secara adil dan menyeluruh permasalahan di daerah yang memerlukan penanganan segera dan bersungguh-sungguh, maka perlu

<sup>16</sup> Ibid., 199-200, 294-95, dan 337.

ditempuh langkah-langkah sebagai berikut:

- Daerah Istimewa Aceh
  - a. Mempertahankan integrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Aceh, melalui penetapan Daerah Istimewa Aceh sebagai daerah otonomi khusus yang diatur dengan Undang-Undang.
  - b. Menyelesaikan kasus Aceh secara berkeadilan dan bermartabat dengan melakukan pengusutan dan pengadilan yang jujur bagi pelanggar hak asasi manusia, baik selama pemberlakuan Daerah Operasi Militer maupun pasca pemberlakuan Daerah Operasi Militer.<sup>17</sup>

Pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2000 kembali ditegaskan agar Undang-Undang Otonomi Khusus bagi Aceh (dan Irian) dapat diselesaikan selambat-lambatnya 1 Mei 2001 dengan memerhatikan aspirasi dari masyarakat daerah yang bersangkutan. Hal ini merupakan amanat TAP MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Penyelenggaraan Otonomi Daerah butir III (1), "Undang-Undang tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya, sesuai amanat Ke-

<sup>17</sup> "Ketetapan MPR Nomor IV/ MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Penyelenggaraan Otonomi Daerah", [www.dephut.go.id](http://www.dephut.go.id), diakses pada 10 Juli 2011, [http://www.dephut.go.id/INFORMASI/UNDA NG2/tapmpr/iv\\_99.htm](http://www.dephut.go.id/INFORMASI/UNDA NG2/tapmpr/iv_99.htm). Lihat juga Ahmad Farhan Hamid, "Kerangka Dasar dan Filosofi Undang-Undang Nanggroe Aceh Darussalam", disampaikan pada saat Sosialisasi UU Nomor 18 Tahun 2001 yang diselenggarakan oleh Pemerintah Provinsi NAD pada tanggal 21-22 Desember 2001, 1-3.

tetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1999 tentang GBHN Tahun 1999-2004, agar dikeluarkan selambat-lambatnya 1 Mei Tahun 2001 dengan memerhatikan aspirasi masyarakat daerah yang bersangkutan."<sup>18</sup>

Payung hukum TAP MPR Nomor IV/MPR/1999 dan TAP MPR Nomor IV/MPR/2000 yang mengamanatkan pemberian otonomi khusus kepada Aceh mempunyai legitimasi hukum yang kuat. Karena pada saat itu, TAP MPR masih diakui sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan, bahkan kedudukannya lebih tinggi dari Undang-Undang dan Perppu.

Berdasarkan ketentuan TAP MPR No. IV/MPR/1999 dan TAP MPR No. IV/MPR/2000 serta pengakuan implisit dalam pasal 18A dan pasal 18B amandemen kedua UUD 1945, dikeluarkanlah UU No. 18 Tahun 2001 berisi tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya.

<sup>18</sup> Menurut Pasal 3 ayat (1 dan 2) TAP MPR No.I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, masih memandang tetap berlakunya TAP MPR No. IV/1999 dan TAP MPR No. IV/2000 sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004. Atas dasar TAP MPR No. 1/2003 ini, kedudukan TAP MPR No. IV/1999 dan TAP MPR No. IV/2000 sampai saat itu masih sebagai peraturan perundang-undangan yang absah. Lihat, "Ketetapan MPR No.I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara", <http://id.wikisource.org>, diakses pada 11 Juli 2011, [http://id.wikisource.org/wiki/Ketetapan\\_Majelis\\_Permusyawaratan\\_Rakyat\\_Republik\\_Indonesia\\_Nomor\\_I/MPR/2003](http://id.wikisource.org/wiki/Ketetapan_Majelis_Permusyawaratan_Rakyat_Republik_Indonesia_Nomor_I/MPR/2003).

mewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Di dalam Bab III tentang Kewenangan Provinsi NAD, pasal 3 ayat (1-2) UU No. 18 Tahun 2001 disebutkan, "(1) Kewenangan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang diatur dalam undang-undang ini adalah kewenangan dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus. (2) Kewenangan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam selain yang diatur pada ayat (1) tetap berlaku sesuai dengan peraturan perundang-undangan."<sup>19</sup> Kewenangan penyelenggaraan otonomi khusus dalam UU NAD diserahkan kepada Qanun. Di dalam pasal 1 angka (8) UU No. 18 Tahun 2001 disebutkan, "Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah Peraturan Daerah sebagai pelaksanaan undang-undang di wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam rangka penyelenggaraan otonomi khusus."<sup>20</sup> Penyerahan kepada Qanun ditegaskan kembali di dalam pasal 31 ayat (2) yang menyebutkan, "Ketentuan pelaksanaan undang-undang ini yang menyangkut kewenangan Pemerintah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam ditetapkan dengan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam."<sup>21</sup> Selanjutnya, di dalam Penjelasan Umum UU No. 18 Tahun 2001 di antaranya disebutkan:

Undang-undang ini disebut "Undang-Undang tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam." Undang-undang ini pada prinsipnya mengatur kewenangan pemerintahan di Provinsi Daerah Istimewa Aceh yang merupakan kekhususan dari kewenangan pemerintahan

<sup>19</sup> *Himpunan Undang-Undang Keputusan Presiden*, 17.

<sup>20</sup> *Ibid.*, 15.

<sup>21</sup> *Ibid.*, 31.

daerah, selain sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah." Hal mendasar dari undang-undang ini adalah pemberian kesempatan yang luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri termasuk...dan mengaplikasikan Syari'at Islam dalam kehidupan bermasyarakat. Undang-undang ini menempatkan titik berat otonomi khusus pada Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam...diatur dalam Peraturan Daerah yang disebut dengan Qanun. Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah Peraturan Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang dapat menyampingkan peraturan perundang-undangan lain dengan mengikuti asas *lex specialis derogat lex generalis* dan Mahkamah Agung berwenang melakukan uji materiil terhadap Qanun.<sup>22</sup>

Di dalam UU No. 18 Tahun 2001 juga diatur tentang adanya lembaga Mahkamah Syar'iyah sebagai lembaga Peradilan Syar'iat Islam (pasal 25 dan 26).<sup>23</sup> Pengaturan ini semakin memperkuat kewenangan pelaksanaan syari'at Islam yang diberikan kepada Provinsi Aceh. Meskipun di dalam UU No. 18 Tahun 2001 tidak diatur secara khusus tentang pelaksanaan syari'at Islam, namun pasal 3 ayat (1-2) UU No. 18 Tahun 2001 sebagaimana di atas, menjadi landasan yuridis pelaksanaan syari'at Islam di Provinsi Aceh.

Meskipun UU No. 18 Tahun 2001 akhirnya dicabut oleh UU No. 11 Tahun 2006, namun hal ini hendaknya tetap di-

<sup>22</sup> *Ibid.*, 34-5.

<sup>23</sup> *Ibid.*, 29-30.

pahami dalam konteks historisnya. UU No. 18 Tahun 2001 mengukuhkan kewenangan pelaksanaan syari'at Islam di Aceh dengan dilembagakannya Mahkamah Syar'iyyah. Di samping itu, di dalam UU No. 11 Tahun 2006 juga masih memberikan kewenangan pelaksanaan syari'at Islam (pasal 125-127), kewenangan Mahkamah Syar'iyyah menangani perkara pidana, dan kewenangan menyusun hukum materiil dan hukum formil (pasal 128-132), kewenangan Qanun tentang *jinayah* dapat menyimpang dari aturan umum (pasal 241 ayat [4]).<sup>24</sup>

Di samping itu, adanya penerapan pasal 269 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2006 yang menyebutkan, "Peraturan perundang-undangan yang ada pada saat undang-undang ini diundangkan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini."<sup>25</sup> Klausul ini menegaskan bahwa UU No. 11 Tahun 2006 merupakan UU yang *lex specialis* sehingga dapat mengesampingkan UU yang *lex generali*. Sebagai contoh, ketentuan yang berlaku bagi non-Muslim yang melakukan perbuatan pidana yang tidak diatur dalam KUHP atau ketentuan pidana di luar KUHP adalah hukum *jinayah*, bukan KUHP. Dalam hal ini ketentuan KUHP sebagai *lex generali* tidak berlaku karena ketentuannya sudah diatur dalam pasal 129 ayat (2) UU No. 11 Tahun 2006 sebagai *lex specialis*-nya.

Amandemen UUD 1945 telah mengubah struktur ketatanegaraan dan relasi lembaga negara di Indonesia. Perubahan mendasar di antaranya terjadi pada pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Sebelum

<sup>24</sup> "Undang-Undang RI Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh", 82-5.

<sup>25</sup> Ibid., 137.

amandemen, pasal 1 ayat (2) berbunyi, "Kedaulatan di tangan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat." Setelah amandemen ketiga, pasal tersebut berbunyi, "Kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar." Perubahan ini telah mengubah kedudukan dan fungsi MPR. MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara, melainkan hanya menjadi forum sidang gabungan antara DPR dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Bersamaan dengan penghapusan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, berimplikasi pada kewenangannya. Karena MPR tidak lagi sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, melainkan diserahkan kepada UUD, maka dilakukan amandemen pasal 6A ayat (1-4) yang mengatur pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (Wapres) secara langsung ini telah menghapus salah satu kewenangan MPR untuk memilih Presiden dan Wapresnya.

Pemilihan Presiden dan Wapres secara langsung juga menghapus kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN. Arah dan kebijakan pembangunan tidak lagi diwadahi dalam GBHN, melainkan harus mengikuti Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional sebagaimana diatur di dalam UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).<sup>26</sup> Berdasarkan UU inilah arah dan kebijakan pembangunan

<sup>26</sup> Lihat isi UU tersebut selengkapnya, dalam "MPR Nomor IV/ MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Penyelenggaraan Otonomi Daerah", [www.anggaran.depkeu.go.id](http://www.anggaran.depkeu.go.id), diakses pada 11 Juli 2011, <http://www.anggaran.depkeu.go.id/Peraturan/UU%2025%20-%202004%20-%20SPPN.pdf>.

nasional sebagai perwujudan program-program pemerintah hasil pemilihan Presiden dan Wapres secara langsung dituangkan di dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009 sebagaimana diatur di dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004-2009.<sup>27</sup> RPJMN merupakan implementasi penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dalam masa 5 tahunan. RPJPN ini diatur di dalam UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.<sup>28</sup>

Adapun arah pembangunan hukum nasional dalam materi hukum yang dituangkan di dalam UU No. 17 Tahun 2007 tentang RPJPN 2005-2025 adalah:

1. Pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaruan materi hukum dengan tetap memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku dan pengaruh globalisasi;
2. Pembaruan materi hukum diarahkan pada pembaruan produk hukum yang mencerminkan nilai-nilai sosial dan kepentingan masyarakat Indonesia

<sup>27</sup> Lihat isi Peraturan Presiden tersebut selengkapnya, dalam "Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004-2009", [www.bappenas.go.id](http://www.bappenas.go.id), diakses pada 12 Juli 2011, <http://www.bappenas.go.id/node/131/58/download-lengkap-perpres-no7-tahun-2005-dan-naskah-rpjmn-2004--2009/>, <http://www.bpkp.go.id/unit/hukum/perpres/2005/007-05.pdf>.

<sup>28</sup> Lihat "UU RI Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025", [www.google.co.id](http://www.google.co.id), diakses pada 11 Juli 2011, <http://www.google.co.id/search?q=uu+nomor+17+tahun+2007&hl=id&sa=2>.

guna menggantikan perundang-undangan warisan kolonial;

3. Pembaruan materi hukum disuaikan dengan kebutuhan pembangunan nasional yang bersumber pada Pancasila dan UUD 1945.<sup>29</sup>

Ketentuan di atas membuka peluang berbagai nilai hukum yang hidup dalam masyarakat -termasuk hukum Islam- untuk menjadi hukum nasional. Pengakuan terhadap nilai hukum lokal juga terdapat dalam arah kebijakan pembenahan sistem dan politik hukum di Indonesia dalam RPJMN Tahun 2004-2009 sebagaimana dalam lampiran Bagian III. 9-2 Perpres No. 7 Tahun 2005:<sup>30</sup>

Pembenahan sistem dan politik hukum dalam lima tahun mendatang diarahkan pada kebijakan untuk memperbaiki substansi (materi) hukum, struktur (kelembagaan) hukum, dan kultur (budaya) hukum, melalui upaya:

1. Menata kembali substansi hukum melalui peninjauan dan penataan kembali peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan tertib perundang-undangan dengan memerhatikan asas umum dan hierarki perundang-undangan; dan menghormati serta memperkuat kearifan lokal dan hukum adat untuk memperkaya sistem hukum dan peraturan melalui pemberdayaan yurisprudensi sebagai bagian dari upaya pembaruan materi hukum nasional;
2. Melakukan pembenahan struktur hukum melalui penguatan kelembagaan dengan meningkatkan profesionalisme hakim dan staf peradilan serta kualitas sistem peradilan

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> "Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005", diakses pada 12 Juli 2011, [www.bappenas.go.id](http://www.bappenas.go.id), <http://www.bappenas.go.id/node/131/58/download-lengkap-perpres-no7-tahun-2005-dan-naskah-rpjmn-2004--2009/>.

yang terbuka dan transparan; menyederhanakan sistem peradilan, meningkatkan transparansi agar peradilan dapat diakses oleh masyarakat dan memastikan bahwa hukum diterapkan dengan adil dan memihak pada kebenaran; memperkuat kearifan lokal dan hukum adat untuk memperkaya sistem hukum dan peraturan melalui pemberdayaan yurisprudensi sebagai bagian dari upaya pembaruan materi hukum nasional;

3. Meningkatkan budaya hukum antara lain melalui pendidikan dan sosialisasi berbagai peraturan perundang-undangan serta perilaku keteladanan dari kepala negara dan jajarannya dalam mematuhi dan menaati hukum serta penegakan supremasi hukum.

Hal ini berbeda dengan GBHN 1999-2004 yang menyebutkan pengakunya secara eksplisit terhadap hukum agama sebagai bahan penataan sistem hukum nasional.<sup>31</sup> Namun, menurut penulis, pendapat yang menyimpulkan dari klausul "hukum agama" itu adalah "hukum Islam" merupakan bentuk simplifikasi yang tidak beralasan.<sup>32</sup> Karena "hukum agama" dalam konteks Indonesia

<sup>31</sup> "Ketetapan MPR RI Nomor IV Tahun 1999 tentang GBHN 1999-2004", [www.dephut.go.id](http://www.dephut.go.id), diakses pada 10 Juli 2011, [http://www.dephut.go.id/INFORMASI/UNDA NG2/tapmpr/iv\\_99.htm](http://www.dephut.go.id/INFORMASI/UNDA NG2/tapmpr/iv_99.htm).

<sup>32</sup> Qodri misalnya, dengan mengutip bunyi Bab IV, A.2. tentang Arah Kebijakan GBHN 1999-2004 menyatakan: "...Pembangunan hukum nasional secara garis besar bersumber pada (a) hukum adat, (b) hukum agama (dalam hal ini hukum Islam), dan (c) hukum dari luar, khususnya dari dunia Barat." Lihat Qodri, *Eklektisme Hukum Nasional*, 174-75. Lihat juga Amir Mu'allim dan Yusdani, *Ijtihad dan Legislasi Muslim Kontemporer* (Yogyakarta: UII Press, 2005), 158-59.

tentunya tidak hanya "hukum Islam" saja, melainkan mencakup semua hukum agama yang hidup dan diakui keberadaannya di Indonesia. Oleh karena itu, pendapat Muhyar yang menyatakan bahwa RPJMN 2004-2009 lebih mundur dibandingkan GBHN 1999-2004, juga tidak mempunyai alasan yang kuat.<sup>33</sup> Karena GBHN 1999-2004 hanya menyebutkan "hukum agama", dan tidak menyebutkan "hukum Islam" secara eksplisit.

Menurut Muhyar Fanani, pembangunan hukum (khususnya materi hukum) dalam RPJMN Tahun 2004-2009 dipandang lebih mundur dibandingkan dengan pembangunan hukum dalam RPJPN 2005-2025. Menurutnya, peluang hukum Islam dalam GBHN 1999-2004 dan RPJPN 2005-2025 yang sangat besar dipersempit kembali dan bahkan tidak disebutkan sama sekali di dalam RPJMN 2004-2009. Bahkan, Muhyar menyebutnya dengan menghidupkan kembali teori *receptie* C.S. Hurgronje. Pemikiran Muhyar Fanani menunjukkan terjadinya kontradiksi. Di satu sisi, ia memandang RPJMN 2004-2009 lebih mundur dibandingkan GBHN 1999-2004 dan RPJPN 2005-2025. Namun di sisi lain, ia memandang program pembentukan hukum dalam RPJMN 2004-2009 lebih maju dibandingkan dengan GBHN 1999-2004 karena adanya penyusunan naskah akademis RUU yang didasarkan atas kebutuhan masyarakat. Padahal, klausul ini pun tidak secara eksplisit mencantumkan hukum Islam. Kontradiksi lainnya terlihat dalam pendapatnya tentang pelaksanaan syari'at Islam di Aceh. Di satu sisi, Muhyar menyatakan, hukum Islam harus diberlakukan di Aceh sesuai dengan tuntutan masyarakat

<sup>33</sup> Muhyar, *Membumikan Hukum Langit*, 143.

katnya. Karena tidak memberlakukan hukum positif di Aceh justru akan menimbulkan kekacauan karena tidak sejalan dengan aspirasi masyarakatnya. Pemberlakuan hukum Islam di Aceh ini menurutnya sejalan dengan kaidah "*dar'u al-mafāsid muqaddam 'alâ jalb al-mashâlih*." Namun, pada sisi lain Muhyar mengkritik pemberlakuan hukum Islam di Aceh yang dipandang berangkat dari paradigma fiqih klasik, yakni menggunakan materi fiqih dalam kitab fiqih klasik. Muhyar juga berpendapat, ditinjau dari perspektif politik hukum Indonesia, pemberlakuan *syari'at* Islam di Aceh merupakan langkah mundur. Karena di Aceh lebih mementingkan kulit, sementara arah politik hukum Indonesia selama ini lebih bersifat substantif.<sup>34</sup>

Menurut penulis, kesimpulan pendapat Muhyar tersebut tidak tepat, karena 2 (dua) alasan. *Pertama*, dilihat dari substansinya; baik RPJPN 2005-2025 maupun RPJMN 2004-2009 sama-sama tidak menyebutkan secara eksplisit klausul "hukum Islam" atau "syari'at Islam" dalam pembangunan hukum nasional. *Kedua* sama-sama menggunakan klausul yang bersifat umum untuk menampung berbagai macam tatanan hukum dalam masyarakat. RPJPN 2005-2025 menggunakan klausul ".....dengan tetap memerhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku" dan klausul ".....yang mencerminkan nilai-nilai sosial dan kepentingan masyarakat Indonesia." Sedangkan RPJMN 2004-2009 menggunakan klausul ".....dan menghormati serta memperkuat kearifan lokal dan hukum adat untuk memperkaya sistem hukum dan peraturan." Jika Muhyar

memahami bahwa ketentuan dalam RPJMN 2004-2009 itu menunjukkan, hukum Islam harus terserap dalam kearifan lokal dan hukum adat untuk menjadi sumber hukum nasional, maka ketentuan dalam RPJPN 2005-2025 seharusnya juga dipahami hukum Islam harus terserap terlebih dahulu dalam nilai-nilai sosial dan kepentingan masyarakat Indonesia. Pemahaman yang lebih relevan adalah bahwa kearifan lokal, hukum adat, semua tatanan hukum yang diakui masyarakat, dan nilai-nilai sosial yang diakui masyarakat dapat menjadi bahan pembangunan hukum nasional. Sehingga klausul dalam RPJPN 2005-2025 dan RPJMN 2004-2009 sama-sama memberi peluang hukum Islam dan sistem-sistem hukum yang lain menjadi bahan pembangunan hukum nasional. *Kedua*, dilihat dari segi rentang waktu lahirnya peraturan, RPJMN 2004-2009 tidak dapat disebut lebih mundur dibandingkan RPJPN 2005-2005. Karena RPJMN Tahun 20-04-2009 lahir lebih dahulu dengan berdasarkan Perpres No. 7 Tahun 2005, sementara RPJPN 2005-2025 lahir sesudahnya dengan berdasarkan UU No. 17 Tahun 2007. Suatu peraturan yang lahir lebih dahulu tentunya tidak logis dihakimi lebih mundur (baca: lebih buruk) dengan cara dibandingkan dengan peraturan yang lahir sesudahnya.

Ketika dilihat secara makro dan komprehensif, dinamika perubahan katanegaraan secara mendasar pasca reformasi pada dasarnya dapat menjadi landasan yuridis yang kuat bagi legislasi pelaksanaan *syari'at* Islam di Provinsi Aceh. Perubahan mendasar tersebut berupa perubahan sistem *sentralisasi* menjadi *desentralisasi* melalui otonomi daerah yang memberikan otonomi hukum. Asas

<sup>34</sup> Lihat lebih lanjut, Ibid., 121, 142-44, 153.

*desentralisasi* ini terkait dengan pembagian urusan pemerintahan. Ada urusan pemerintahan yang menjadi wewenang pemerintah daerah dan ada pula yang menjadi wewenang pemerintah pusat. Selanjutnya, di dalam pasal 10 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa, pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah pusat. Dalam ayat (3) disebutkan, urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: (a) politik luar negeri, (b) pertahanan, (c) keamanan, (d) yustisi, (e) moneter dan fiskal nasional, dan (f) agama.<sup>35</sup> Sedangkan kewenangan pemerintah daerah diatur dalam pasal 11 ayat (3) yang menyatakan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah terdiri atas urusan wajib dan pilihan<sup>36</sup> Di antara urusan wajib yang menjadi wewenang pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam pasal 13 ayat (1) dan pasal 14 ayat (1) adalah: penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenrtaman masyarakat (termasuk perlindungan masyarakat), penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial, dan penanggulangan masalah sosial. Sedangkan urusan pilihan sebagaimana disebutkan dalam pasal 13 ayat (2) dan pasal 14 ayat (2) meliputi urusan pemerintahan yang berpotensi meningkatkan kesejahteraan masyarakat terkait sumber daya alam yang dimiliki

<sup>35</sup> "UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah", 25-6.

<sup>36</sup> Ibid., 26.

daerah, seperti pertambangan, perikanan, kehutanan, dan pariwisata.<sup>37</sup>

Berdasarkan asas *desentralisasi* yang memberikan Otda tersebut menyebabkan munculnya tuntutan pelaksanaan syari'at Islam di berbagai daerah, seperti, Cianjur, Aceh, Sulawesi Selatan, Sumatera Barat, Tasikmalaya, Banten, Sumatera Barat, Tangerang, Kalimantan Selatan, dan lain-lainnya. Meskipun bidang agama tidak termasuk ke dalam bidang yang diserahkan kepada daerah, namun banyak pemerintah daerah yang dalam membuat Perda diilhami oleh budaya lokal dan nilai-nilai keagamaan yang pada dasarnya diambil dari hukum Islam. Hal ini didasarkan atas beberapa pasal dalam UU tentang Pemerintahan Daerah yang secara nyata memberikan wewenang kepada kepala daerah untuk menetapkan Perda dan atau peraturan atau Keputusan Kepala Daerah (pasal 136 dan 146 UU No. 32 Tahun 2004). Berdasarkan atas undang-undang tersebut, pemerintah daerah tidak hanya memiliki otonomi di bidang politik, ekonomi, dan budaya, melainkan juga otonomi hukum (*legal autonomy*). Pendek kata, meskipun urusan agama tidak dimandatkan kepada pemerintah daerah, otonomi hukum untuk mengatur masalah agama diperoleh melalui *desentralisasi* yang memberikan kesempatan untuk menerapkan syari'at Islam di seluruh Indonesia.<sup>38</sup>

Berdasarkan otonomi hukum tersebut, kepala daerah dan DPRD dapat membuat Perda yang dijiwai oleh syari'at, atau dapat memaksa orang mening-

<sup>37</sup> Ibid., 27-9.

<sup>38</sup> Arskal Salim, "Shari'a in Indonesia's Current Transition: An Update", dalam *Shari'a and Politics in Modern Indonesia*, eds. Arskal Salim and Azyumardi Azra (Singapura: ISEAS, 2003), 222-3.

galkan sesuatu yang dilarang agar sesuai dengan hukum Islam. Karena materi muatan Perda sebagaimana diatur dalam pasal 12 UU No. 10 Tahun 2004 adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>39</sup> Berdasarkan hal ini, berbagai daerah telah membuat Peraturan Perundang-Undangan pada level daerah yang bertujuan memberantas perbuatan maksiat yang dilarang Islam. Misalnya, pelanggaran kesusilaan, pemberantasan pelacuran, minuman beralkohol, pakaian seragam (jilbab) yang menutup aurat atau baju koko dan kopiah bagi karyawan pemerintah, penambahan jam pelajaran agama Islam, pengelolaan zakat, bacatulis al-Qur'an, larangan perempuan berjalan sendirian atau berada di luar rumah tanpa ditemani muhrimnya, akhlak/etika, tulisan Arab-Melayu, perusda BPR Syari'ah, wajib belajar (Wajar) dan pemberdayaan Madrasah Diniyyah, kegiatan bulan Ramadhan, dan lain-lainnya.<sup>40</sup>

Pemberian otonomi hukum dalam pelaksanaan syari'at Islam di Provinsi Aceh semakin tegas dengan pembe-

<sup>39</sup> "UU RI No.10 tahun 2004 tentang Pembentukan", 8.

<sup>40</sup> Dikutip dengan digubah dari Wahiduddin Adams, "Permasalahan Peraturan Daerah dalam Konteks Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", Makalah disampaikan pada Seminar Nasional "Peraturan Daerah Bernuansa Syariah, Efektif dan Relevankah?" yang diselenggarakan oleh STAIN Salatiga, pada tanggal 14 April 2007; "Perda-Perda yang Tidak Menghargai Keberagaman Budaya dan Kebebasan Beragama", [www.jakarta.indymedia.org](http://www.jakarta.indymedia.org) (diakses pada 20 Maret 2006), dan sumber-sumber tersebar lainnya.

rian sebutan keistimewaan pada Aceh (UU No. 44 Tahun 1999), adanya TAP MPR No. IV/1999 dan TAP MPR No. IV/2000 dan pengakuan secara implisit dalam amandemen pasal 18A dan 18B UUD 1945 yang ditindaklanjuti dengan undang-undang otonomi khusus (UU No. 18 Tahun 2001), sampai akhirnya lahir Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UU No. 11 Tahun 2006) sebagai *lex specialis*, serta ketentuan yang bersifat umum dalam Perpres No. 7 Tahun 2005 tentang RPJMN 2004-2009 dan UU No. 17 Tahun 2007 tentang RPJPN 2005-2025. Seluruh Peraturan Perundang-Undangan ini, dengan meminjam istilah penafsiran hakim terhadap UU, harus ditafsirkan secara historis dan *teleologis* (tujuan). Dengan penafsiran semacam ini, seluruh peraturan tersebut dipahami dalam konteks saling berhubungan dan memiliki pertautan satu dengan yang lainnya, sehingga harus dipahami secara utuh dan integral. Melalui cara inilah dapat ditemukan politik hukum yang terkandung dalam serangkaian peraturan tersebut. Secara historis, masyarakat Aceh memiliki sejarah perjuangan membela NKRI dengan mengusir penjajah dan mempertahankan kemerdekaan yang dilandasi nilai-nilai ajaran agama Islam. Syari'at Islam sudah menyatu dalam kehidupan masyarakat Aceh, yang dikenal melalui ungkapan *nazam Aceh* "*adat bak poteumeurehum, hukom bak syiah kuala, qanun bak putro phang, reusam bak laksamana*" (adat bersumber dari sultan, hukum dari ulama, qanun dari putri Pahang, dan reusam dari laksamana). Dari *nazam* inilah muncul ungkapan "*hukom ngorong adat, lage zat ngorong sifeut*" (hukum dan adat [agama Islam] bagaikan zat dan sifat [sulit dipisahkan]). Atas dasar inilah pemerintah pusat memberikan ijin pelak-

sanaan syari'at Islam. Sedangkan secara *teleologis*, semua peraturan tersebut dibuat dengan tujuan utama di antaranya adalah memberikan ijin pelaksanaan syari'at Islam di Provinsi Aceh.

Politik hukum yang terkandung di dalam perubahan ketatanegaraan yang diikuti berbagai macam peraturan perundang-undangan sebagai payung hukumnya adalah memberikan kewenangan berbeda bagi Provinsi Aceh. Kewenangan pemerintah pusat dalam 6 (enam) bidang; politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama sebagian penyelenggarannya diserahkan kepada Provinsi Aceh. Dengan demikian, segala yang terjadi dan diterapkan di Provinsi Aceh dapat dipandang sebagai sub sistem dari sistem hukum nasional.

Dalam bidang pembangunan hukum terjadi perubahan paradigma politik hukum, dari paradigma unifikasi hukum menjadi pluralisme hukum di sebagian wilayah Indonesia (termasuk di Provinsi Aceh). Jika sebelum reformasi, pluralisme hukum hanya dalam bidang hukum perdamaian, pada masa pasca reformasi pluralisme hukum berkembang dalam bidang hukum pidana. Di Provinsi Aceh diberikan kewenangan menerapkan hukum pidana Islam (*jinayah*) yang peradilannya dijalankan oleh Mahkamah Syar'iyah. Kebijakan politik pluralisme hukum di Aceh sebenarnya bukanlah satu-satunya yang terjadi di Indonesia. Provinsi Papua, misalnya, juga diberikan kewenangan khusus yang berimplikasi pada terjadinya praktik pluralisme hukum dengan mengakui pengadilan adat sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman di dalam masyarakat hukum adat tertentu di Provinsi Papua (pasal 50 dan pasal 51

UU No. 21/2001).<sup>41</sup> Ketentuan-ketentuan khusus ini tidak terdapat dan tidak berlaku bagi daerah-daerah lainnya.

Pemberlakuan syari'at Islam di Provinsi Aceh merupakan salah satu model penerapan syari'at Islam melalui perluasan kompetensi peradilan agama (di Aceh disebut Mahkamah Syar'iyah) dengan tambahan kewenangan perkara pidana.<sup>42</sup> Pemberlakuan syari'at Islam di Aceh bukanlah hal yang baru, karena sudah ada sejak zaman kesultanan. Pada era reformasi ini, syari'at Islam kembali diimplementasi di Aceh karena keinginan dari masyarakatnya kemudian pemerintah melegitimasi dengan berbagai peraturan perundang-undangan. Menurut penulis, apabila dihubungkan dengan teori-teori berlakunya hukum Islam di Indonesia, penulis menyebut pemberlakuan syari'at Islam di Provinsi Aceh ini dengan istilah teori *eksistensi demi hukum*. Artinya, syari'at Islam berlaku di Provinsi Aceh karena kesadaran hukum masyarakat menghendakinya dan mendapat legitimasi negara melalui peraturan perundang-undangan.

---

<sup>41</sup> "Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001", [www.tempointeraktif.com](http://www.tempointeraktif.com), diakses pada 21 Juli 27,

<http://www.tempointeraktif.com/hg/peraturan/2004/04/07/prn,20040407-12,id.html>.

<sup>42</sup> Topo Santoso menyebutkan beberapa alternatif penerapan syari'at Islam lainnya, seperti melalui perubahan konstitusi, merubah sistem hukum nasional menjadi sistem hukum Islam, islamisasi hukum nasional, memasukkan unsur/konsep hukum Islam tertentu dalam hukum nasional, dan optimalisasi UU Pemerintahan Daerah. Lihat, Topo Santoso, *Membumikan Hukum Pidana Islam Pe-negakan Syari'at dalam Agenda dan Wacana* (Jakarta: Gema Insani Press, 2003), 98-100.

## Penutup

Dari uraian di atas dapat ditarik beberapa kesimpulan. Pertama, UU No. 22 Tahun 1999 yang substansinya bertentangan dengan UU No. 18 Tahun 2001 tidak berlaku bagi Provinsi Aceh. Sedangkan substansi UU No. 22 Tahun 1999 yang tidak bertentangan masih berlaku bagi Provinsi Aceh. Jadi, otonomi khusus Aceh merupakan "otonomi daerah plus". Kedua, substansi keistimewaan dalam UU No. 44 Tahun 1999 yang di antaranya penyelenggaraan kehidupan beragama melalui pelaksanaan syari'at Islam masih berlaku. Ketiga, Provinsi Aceh mendapat tambahan kewenangan otonomi hukum untuk menyusun hukum materiil dan hukum formil sebagai pegangan peradilan di Mahkamah Syar'iyah. Namun, kewenangan pembentukan Mahkamah Syar'iyah sebagai lembaga peradilan dan badan penegak hukum lainnya tidak diberikan kepada Provinsi Aceh. Keempat, Qanun Provinsi Aceh merupakan peraturan pelaksana langsung UU tentang segala hal yang terkait dengan kewenangan Provinsi Aceh, termasuk pelaksanaan syari'at Islam yang memberikan kewenangan terhadap Qanun tentang *jinayah* untuk mengatur jenis dan besarnya hukuman tanpa terikat batasan yang berlaku bagi Qanun selain *jinayah*.[]

## Daftar Pustaka

- Abdillah, Masykuri, et. al. *Formalisasi Syari'at Islam di Indonesia Sebuah Pergulatan yang Tak Pernah Tuntas*. Jakarta: Renaisan, 2005.
- Abubakar, al Yasa' dan Marah Halim. *Hukum Pidana Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam*. Banda Aceh: Dinas Syari'at Islam, 2006.
- Abubakar, al Yasa'. *Penerapan Syari'at Islam di Aceh: Upaya Penyusunan Fikih dalam Negara Bangsa*. Banda Aceh: Dinas Syari'at Islam, 2008.
- Abubakar, al Yasa'. *Syari'at Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Paradigma, Kebijakan dan Kegiatan*, edisi kelima. Banda Aceh: Dinas Syari'at Islam, 2008.
- Abubakar, al Yasa'. *Tanya Jawab Pelaksanaan Syari'at Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam*. Banda Aceh: Dinas Syari'at Islam, 2003.
- Adams, Wahiduddin. "Permasalahan Peraturan Daerah dalam Konteks Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia". Makalah disampaikan pada Seminar Nasional "Peraturan Daerah Bernuansa Syariah, Efektif dan Relevankah?", diselenggarakan oleh STAIN Salatiga, pada tanggal 14 April 2007.
- Adisubrata, Winarna Surya. *Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia Sejak Proklamasi sampai Awal Reformasi*. Semarang: Aneka Ilmu, 2003.
- Ahmad, Amrullah, et. al. *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional: Mengenang 65 Tahun Prof. Dr. Busthanul Arifin, S.H.*. Jakarta: Gema Insani Press, 1996.
- Arif, Zulkifli. "Langkah-Langkah Pelaksanaan Syari'at Islam di Aceh", *Jurnal Kanun* XII, no. 33 (Oktober 2002): 35-49.
- Asshiddiqie, Jimly. *Kapita Selekta Teori Ilmu Hukum*. Jakarta: Fakultas Hukum Program Pascasarjana UI, 2002.
- Azizy, A. Qodri. *Eklektisme Hukum Nasional Kompetisi antara Hukum Is*

- lam dan Hukum Umum. Yogyakarta: Gama Media, 2002.
- Bappenas. "Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004-2009". <http://www.bappenas.go.id/no/de/131/58/download-lengkap-perpres-no7-tahun-2005-dan-naskah-rpjm-2004--2009/>, <http://www.bpkp.go.id/unit/hukum/perpres/2005/007-05.pdf>. (diakses pada 12 Juli 2011)
- Biro Hukum Sekretariat Daerah Propinsi Daerah Istimewa Aceh. *Kronologi Lahirnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh*. t.t.: t.p., 2000.
- Dephut.go.id. "Ketetapan MPR Nomor IV/ MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Penyelenggaraan Otonom Daerah". [http://www.dephut.go.id/INFO\\_RMASI/UNDANG2/tapmpr/iv\\_99.htm](http://www.dephut.go.id/INFO_RMASI/UNDANG2/tapmpr/iv_99.htm). (diakses pada 10 Juli 2011)
- Depkeu.go.id. "MPR Nomor IV/ MPR/ 2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Penyelenggaraan Otonomi Daerah". Diakses pada 11 Juli 2011. <http://www.anggaran.depkeu.go.id/Peraturan/UU%2025%20-%202004%20-%20SPPN.pdf>.
- Fanani, Muhyar. *Membumikan Hukum Langit Nasionalisasi Hukum Islam dan Islamisasi Hukum Nasional Pasca Reformasi*. Yogyakarta: Tiara Wacana, 2008.
- Fauzi, Moh. *Formalisasi Syari`at Islam di Indonesia Problem dan Solusi*. Semarang: Walisongo Press, 2008.
- Google.co.id. "UU RI Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025". Diakses pada 11 Juli 2011. <http://www.google.co.id/search?q=uu+nomor+17+tahun+2007&hl=id&sa=2>.
- Gunaryo, Achmad. *Pergumulan Politik dan Hukum Islam Reposisi Peradilan Agama dari Peradilan "Pupuk Bawang" Menuju Peradilan Sesungguhnya*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.
- Hamid, Ahmad Farhan. "Kerangka Dasar dan Filosofi Undang-Undang Nanggroe Aceh Darussalam". Disampaikan pada Sosialisasi UU Nomor 18 Tahun 2001 yang diselenggarakan oleh Pemerintah Provinsi NAD pada tanggal 21-22 Desember 2001.
- Hardi. *Daerah Istimewa Aceh Latar Belakang Politik dan Masa Depannya*. Jakarta: Cita Panca Serangkai, 1994.
- Himpunan Undang-Undang Keputusan Presiden Peraturan Daerah/Qanun Instruksi Gubernur Edaran Gubernur Berkaitan Pelaksanaan Syari`at Islam. t.t.: Dinas Syari`at Islam Provinsi NAD, 2004.
- Huda, Ni`matul. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2005.
- Huda, Ni`matul. *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- Hukumonline.com. "Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang

- Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah". Diakses pada 10 Juli 2011. [http://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/lt4fcf0d2fbfd0e/node/657/tap-mpr-nov\\_mpr\\_2000-tahun-2000-rekomendasi-kebijakan-dalam-penyelenggaraan-otonomi-daerah](http://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/lt4fcf0d2fbfd0e/node/657/tap-mpr-nov_mpr_2000-tahun-2000-rekomendasi-kebijakan-dalam-penyelenggaraan-otonomi-daerah).
- Hukumonline.com. "Undang-undang RI No 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam". Diakses pada 11 Juli 2011. <http://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/17477/node/540/uu-no-18-tahun-2001-otonomi-khusus-bagi-provinsi-daerah-istimewa-aceh-sebagai-provinsi-nanggroe-aceh-darussalam>
- Indrayana Denny. *Amandemen UUD 1945 antara Mitos dan Pembongkaran*. Bandung: Mizan, 2007.
- Ka'bah, Rifyal. *Penegakan Syari'at Islam di Indonesia*. Jakarta: Khairul Bayan, 2004.
- Mahfud MD, Moh. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, 2001.
- Mahfud MD, Moh. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia Studi tentang Interaksi Politik dalam Kehidupan Ketatanegaraan*. Jakarta: Rineka Cipta, 2000.
- Mahfud MD, Moh. *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*. Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- Mahfud MD, Moh. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: LP3ES, 2007.
- Mahfud MD, Moh. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- Mahfud MD, Moh. *Perkembangan Politik Hukum: Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia*. Disertasi Dr. UGM Yogyakarta, 1993.
- Mu'allim, Amir dan Yusdani, *Ijtihad dan Legislasi Muslim Kontemporer*. Yogyakarta: UII Press, 2005.
- Muhadjir, Noeng. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Rake Saras, 1996.
- Muhammad, Rusjdi Ali. *Revitalisasi Syari'at Islam di Aceh Problem, Solusi dan Implementasinya Menuju Pelaksanaan Hukum Islam di Nanggroe Aceh Darussalam*. Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 2003.
- Nurrohman, et. al. "Politik Formalisasi Syari'at Islam dan Fundamentalisme: Kasus Nanggroe Aceh Darussalam". *Jurnal Penelitian Istiqro'* 1, no. 1 (2002): 27-42.
- Pradja, Djuhaya S. *Hukum Islam di Indonesia Pemikiran dan Praktek*. Bandung: Remaja Rosda Karya, 1991.
- Salim, Arskal dan Azra, Azyumardi. *Shari'a and Politics in Modern Indonesia*. Pasir Panjang: Institute of Southeast Asian Studies, 2003.
- Santoso, Topo. *Membumikan Hukum Pidana Islam Penegakan Syari'at dalam Agenda dan Wacana*. Jakarta: Gema Insani Press, 2003.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Hukum Perundang-Undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Karisius, 1998.

- Syah, M. Kaoy dan Lukman Hakiem. *Kestimewaan Aceh dalam Lintasan Sejarah Proses Pembentukan UU RI Nomor 44 Tahun 1999*. Jakarta: PB Jami'iyyatul Washliyah, 2000.
- Syaukani, Imam. *Rekonstruksi Epistemologi Hukum Islam dan Relevansinya bagi Pembangunan Hukum Nasional*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006.
- Una, Sayuti. *Pergeseran Kekuasaan Pemerintah Daerah Menurut Konstitusi Indonesia*. Yogyakarta: UII Press, 2004.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Perum Per cetakan RI, 2005.
- Undang-Undang RI Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh*, cet. I. Jakarta: Sinar Grafika, 2006.
- Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang*

- Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Tamita Utama, 2008.
- Usman, Suparman. *Hukum Islam Asas-Asas dan Pengantar Studi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 2002.
- UU Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*.
- Wikisource.org. "Ketetapan MPR No.I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara". Diakses pada 11 Juli 2011. [http://id.wikisource.org/wiki/Ketetapan\\_Majelis\\_Permusyawaran\\_Rakyat\\_Republik\\_Indonesia\\_Nomor\\_I/MPR/2003](http://id.wikisource.org/wiki/Ketetapan_Majelis_Permusyawaran_Rakyat_Republik_Indonesia_Nomor_I/MPR/2003).

