

LEGISLASI HUKUM KELUARGA DI ACEH PASCA OTONOMI KHUSUS

Muhammad Nasir
(Dosen Pascasarjana IAIN Langsa)

Abstract: After special autonomy through the mandate of Law Number 18 Year 2001 concerning special autonomy which was later renewed with Law Number 11 of 2006 concerning Aceh Government, there are big opportunities for the people of Aceh to legalize a separate family law aside from applicable national law as contained in the Act. Number 1 of 1974 concerning marriage and KHI. The desire of the Acehnese to make their own law can be seen from the fatwas which is made by Scholars of Aceh. In fact, toward the 17 years of special autonomy, family law legislation has not been carried out yet, it is very different from the *jinayat* and *muamalah* law which has been legislated in the form of the Aceh *Qanun*. This paper described scientifically the opportunity for legislation in a legal perspective, and the dynamics that require the legalization and strategies so that the family law *qanun* can be effective as a material law regarding marriage in Aceh.

Keywords: Legislation, Family Law, and Special Autonomy

Abstrak: Pasca otonomi khusus melalui amanat UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus yang kemudian di perbaharui dengan UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, terbuka peluang yang lebar bagi masyarakat Aceh untuk melakukan legislasi hukum keluarga tersendiri selain hukum yang berlaku secara nasional sebagaimana terdapat pada UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan dan KHI. Keinginan masyarakat Aceh untuk membuat hukum sendiri terlihat dari fatwa-fatwa yang dikeluarkan pada Ulama Aceh. Hanya saja, menjelang 17 tahun Otonomi khusus, legislasi hukum keluarga belum juga dilakukan, sangat berbeda dengan hukum jinayat dan hukum muamalah yang telah dilakukan legislasi dalam bentuk qanun Aceh. Tulisan ini akan menggambarkan secara ilmiah mengenai peluang legislasi tersebut perspektif hukum, juga menggambarkan dinamika yang menghendaki dilakukannya legisasi serta strategi yang harus dilakukan agar qanun hukum keluarga tersebut dapat berlaku efektif sebagai hukum materil mengenai perkawinan di Aceh.

Kata Kunci: Legislasi, Hukum Keluarga, dan Otonomi Khusus

PENDAHULUAN

Hukum keluarga atau yang lebih dikenal dengan istilah *Munakahat*, merupakan hukum Islam yang mendominasi perbincangan hukum baik dalam kehidupan keseharian masyarakat, maupun dalam kehidupan bernegara. Paling tidak ada dua hal yang menyebabkan hal tersebut terjadi. *Pertama*, hukum keluarga adalah

hukum yang senantiasa dibutuhkan masyarakat sehari-hari. *Kedua*, persoalan keluarga rentan terhadap permasalahan yang berdampak luas bagi kehidupan masyarakat suatu negara, sehingga negara berkepentingan untuk mengaturnya demi menjaga ketertiban dan stabilitas negara tersebut. Untuk itulah kemudian, legislasi hukum keluarga banyak dilakukan oleh negara-

negara yang mayoritas berpenduduk muslim sekaligus dalam rangka pembaharuan hukum Islam.¹⁵⁵

Selain itu, mengahangatnya hubungan Islam dengan negara juga ikut mendorong negara-negara muslim melakukan legislasi hukum Islam menjadi hukum positif. Tidak terkecuali di Indonesia, legislasi hukum Islam sudah menjadi agenda kebijakan rutin pemerintah dan mengalami perkembangan yang pesat, semenjak pemerintahan orde baru sampai saat ini. Banyak materi hukum Islam yang dilegislati di Indonesia, diantaranya; hukum perkawinan, hukum wakaf, dan keuangan Syariah.¹⁵⁶ Demikian juga di Aceh yang diberikan otonomi khusus oleh pemerintah Pusat, juga terus mengembangkan legislasi hukum Islam baik pada bidang Muamalah, jinayat (Hukum Pidana Islam), Politik (Siyasah), Pendidikan, Syi'ar, dan sebagainya. Hanya saja, bidang hukum keluarga (ahwal asy-Syakhshiyah) belum dilakukan menjelang 17 tahun

pemberlakuan otonomi khusus, sementara para Ulama Aceh melalui fatwa-fatwa yang dikeluarkan, menghendaki dilakukannya legislasi hukum keluarga bahkan beberapa hasil penelitian menggambarkan bahwa resistensi ulama terhadap hukum keluarga yang berlaku secara nasional terjadi di Aceh yang berdampak terhadap pelaksanaan tugas Mahkamah Syar'iyah dan Petugas Pencatat Nikah dilingkungan Kementerian Agama. Tulisan ini akan menggambarkan secara ilmiah mengenai peluang legislasi tersebut perspektif hukum, juga menggambarkan dinamika yang menghendaki dilakukannya legisasi serta strategi yang harus dilakukan agar qanun hukum keluarga tersebut dapat berlaku efektif sebagai hukum materil mengenai perkawinan di Aceh.

Legislasi Hukum Keluarga Dalam Sistem Hukum

Aktivitas legislasi hukum Islam menjadi hukum negara (hukum positif) di negara-negara yang mayoritas berpenduduk muslim menjadi salah satu model pembaharuan hukum Islam di era kontemporer. Diantara tujuan legislasi tersebut adalah dalam rangka unifikasi hukum Islam yang selama ini 'berserak' dalam kitab-kitab fikih karya ulama terdahulu. Dalam konteks Aceh, angin segar penerapan syariat Islam sebagai keistimewaan Aceh, yang dimulai secara yuridis sejak pemerintah mengeluarkan UU Nomor 44 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Melalui UU tersebut, Aceh sebagai daerah provinsi diberikan keistimewaan oleh pemerintah pusat yang merupakan pengakuan bangsa Indonesia yang diberikan kepada

¹⁵⁵Pembaharuan hukum perkawinan di negara-negara Muslim dilakukan adalah untuk kepentingan unifikasi pendapat ulama mazhab di Negara tersebut, untuk peningkatan status wanita, dan untuk merespons perkembangan dan tuntutan zaman dimana konsep fikih dianggap tidak mampu menjawabnya. Lebih lanjut lihat Khoiruddin Nasution, *Status wanita...* hlm.4-5

¹⁵⁶ Intensitas legislasi hukum Islam menjadi hukum positif di Indonesia dilakukan dalam berbagai macam produk peraturan perundang-undangan, mulai dalam bentuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Instruksi Presiden, Peraturan Mahkamah Agung, Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Kepala BPN, Surat Edaran Mahkamah Agung dan sebagainya. Kompilasi peraturan perundang-undangan tersebut dapat ditemukan dalam ; Pagar, *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Peradilan Agama di Indonesia*, (Medan: Perdana Publishing, 2010), hal. vii

Daerah karena perjuangan dan nilai-nilai hakiki masyarakat yang tetap dipelihara secara turun-temurun sebagai landasan spiritual, moral, dan kemanusiaan.¹⁵⁷ Adapun keistimewaan yang diberikan bagi Provinsi Aceh meliputi :

- a. penyelenggaraan kehidupan beragama;
- b. penyelenggaraan kehidupan adat;
- c. penyelenggaraan pendidikan; dan
- d. peran ulama dalam penetapan kebijakan Daerah.¹⁵⁸

Ketidak sempurnaan undang-undang nomor 44 tersebut membuat keistimeaan yang diberikan pemerintah tersebut tidak dapat dijamin dalam sistem hukum, mengingat UU tersebut tidak mengatur peran lembaga kepolisian, kejaksaan, Peradilan, dan kewenangan pemerintah daerah lainnya yang terkait langsung dengan penerapan keistimewaan tersebut dalam sistem hukum. Atas dasar hal tersebut, maka pada tahun 2001, dikeluarkanlah UU Nomor 18 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam. UU ini menjadi payung hukum yang lebih lengkap dengan kewenangan pemerintah Daerah yang lebih kuat dalam menjalankan keistimewaan yang diberikan oleh pemerintah, khususnya dalam menjalankan syariat Islam. Berkaitan dengan Peradilan yang berwenang memutuskan perkara yang berkaitan dengan hukum Islam berdasarkan UU di

atas adalah Peradilan Agama yang diubah namanya dengan Mahkamah Syar'iyah sebagaimana yang diatur pada pasal 25 sebagai berikut :

- (1) Peradilan Syariat Islam di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam sebagai bagian dari sistem peradilan nasional dilakukan oleh Mahkamah Syar'iyah yang bebas dari pengaruh pihak mana pun.
- (2) Kewenangan Mahkamah Syar'iyah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), didasarkan atas syariat Islam dalam sistem hukum nasional, yang diatur lebih lanjut dengan Qanun Provinsi Nangroe Aceh Darussalam.
- (3) Kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberlakukan bagi pemeluk agama Islam.¹⁵⁹

Melalui UU Otsus, perangkat hukum untuk menjalankan syariat Islam di Aceh telah memiliki payung hukum, Polri sebagai penyidik, jaksa sebagai penuntut dan Peradilan Agama dengan sebutan Mahkamah Syar'iyah telah memiliki kewenangan untuk menjalankan fungsi yudikatifnya serta hukum materilnya diwujudkan dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) yang memiliki nama khas dengan sebutan Qanun.

UU tentang Otsus tidak berlaku lama dikarenakan pada tahun 2006 terjadi perubahan iklim politik di Aceh yang menyebabkan lahirnya UU Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh yang sekaligus membatalkan pemberlakuan UU Otsus, akan tetapi kehadiran UU tentang Pemerintahan

¹⁵⁷ Pasal 3 ayat (1) UU Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh.

¹⁵⁸ Pasal 3 ayat (2) UU Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh.

¹⁵⁹ Pasal 25 UU Nomor 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Daerah Istimewa Aceh Menjadi Nangroe Aceh Darussalam (NAD)

Aceh tidak mengubah UU 44 khususnya yang berkaitan dengan Keistimewaan. Substansi Otsus juga tidak dikurangi, melainkan banyak penambahan. Kaitannya dengan penerapan hukum Islam, maka UU tersebut semakin memberi peluang agar dapat dilakukannya legislasi hukum Islam menjadi hukum positif (qanun Daerah), hal ini terlihat dari ketentuan UU sebagai berikut :

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 al-syakhsyah* (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.¹⁶⁰

Selanjutnya, UU juga mengatur tentang kewenangan Mahkamah Syar'iyah sebagai bahagian dari sistem Peradilan nasional untuk memeriksa, mengadili, memutus dan menyelesaikan perkara yang meliputi; bidang hukum keluarga, hukum perdata, dan hukum pidana yang didasarkan atas syariat Islam. Dan ketentuan mengenai hukum tersebut diatur berdasarkan Qanun Aceh.¹⁶¹

Dalam rangka menindaklanjuti

¹⁶⁰ Pasal 125 ayat (1),(2), dan (3) UU Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

¹⁶¹ Pasal 128 ayat (1),(2), (3) dan (4) UU Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

perintah peraturan perundangan di atas, maka di Aceh telah dilakukan legislasi hukum Islam menjadi hukum positif, baik dalam bidang Akidah, Syiar, pendidikan, Ekonomi Islam, Hukum jinayat dan ketentuan syariat lainnya. Hanya saja dalam bidang hukum keluarga, sampai tahun 2018 ini belum dilegislati menjadi qanun daerah, hal ini tentu menimbulkan banyak pertanyaan dikalangan masyarakat dan akademisi, mengingat berdasarkan beberapa penelitian membuktikan bahwa keinginan masyarakat Aceh untuk membuat hukum keluarga sendiri terlihat begitu kuat, apalagi secara yuridis pembentukan qanun hukum keluarga (*Munakahat*) di Aceh telah memiliki payung hukum yang kuat melalui UU Nomor 44 tahun 1999 dan UU Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Dinamika Legislasi Hukum Keluarga Aceh

Berangkat dari beberapa hasil penelitian sebelumnya, ditemukan keinginan yang kuat dari ulama-ulama Aceh agar dilakukannya legislasi hukum keluarga Aceh, hal ini terjadi dikarenakan hukum perkawinan yang ada selama ini berdasarkan UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan beserta aturan hukum turunannya serta Kompilasi Hukum Islam yang diklaim sebagai hukum Islam Indonesia,¹⁶²

¹⁶² Kompilasi Hukum Islam disebut sebagai 'Mazhab Negara', pernyataan tersebut bukan tanpa alasan, karena elemen-elemen konstruksi Hukum Islam dalam KHI, mulai dari inisiatif, proses penelitian, penyusunan, hingga penyimpulan akhir dari pilihan-pilihan hukumnya, semuanya dilakukan suatu tim yang dibentuk oleh Negara dan beranggotakan hampir seluruhnya orang-orang Negara.

bahkan disebut sebagai hukum Islam berdasarkan konsensus Ulama (Ijma') Indonesia,¹⁶³ Produk hukum keluarga yang ada termasuk KHI di nilai sebagai produk hukum yang tidak layak untuk diberlakukan di Aceh. Oleh karenanya para Ulama menginginkan agar dilakukan legislasi tersendiri dalam bentuk Qanun Aceh.

Kesimpulan penelitian Muhammad Nasir pada tahun 2018 misalnya, menyatakan bahwa lahirnya fatwa-fatwa ulama Aceh mengenai perkawinan dilatar belakangi oleh keinginan mereka agar hukum perkawinan di Aceh tidak merujuk kepada perundang-undangan yang ada termasuk KHI, karena mereka menilai banyak ketentuan yang bertentangan dengan pandangan para ulama dalam fikih klasik khususnya mazhab Syafi'i. Ulama Aceh juga mengharapkan agar dilakukan perbaikan terhadap hukum perkawinan yang ada dan dipandang mendesak agar di Aceh dengan kewenangan yang dimiliki agar secepatnya membuat hukum perkawinan sendiri dalam bentuk qanun *Munakahat* yang dalam penyusunannya melibatkan ulama-ulama Aceh.¹⁶⁴

Menyikapi banyaknya persoalan

Demikian pula latar belakang pembentukan, logika hukum yang digunakan, hingga pola redaksi yang diterapkan juga sebagaimana lazimnya digunakan oleh hukum positif yang diakui Negara. Bahkan legitimasi hukumnya juga bergantung pada putusan Negara melalui instruksi Presiden. Lihat, Marzuki Wahid, *Fikih Indonesia...* hal. 191-192

¹⁶³ Lihat pandangan tersebut dalam Abdul Manan, *Aneka Masalah Hukum Perdata Islam di Indonesia* (Jakarta: Fajar Interpratama, 2006), hal. 26

¹⁶⁴ Muhammad Nasir, dkk, *Ulama Menggugat Pemerintah (Analisis Terhadap Fatwa-Fatwa Ulama Aceh Tentang Hukum Perkawinan)*, Penelitian Dosen 2018, hal. 96-97

hukum keluarga yang timbul pada masyarakat Aceh, maka Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) Provinsi Aceh mengeluarkan beberapa Fatwa yang berhubungan dengan ketentuan hukum perkawinan. Fatwa-fatwa tersebut bukan hanya berisikan ketentuan hukum, melainkan juga menghendaki agar dibentuknya hukum perkawinan tersendiri di Aceh. Di antaranya sebagaimana yang terdapat dalam fatwa MPU Aceh nomor 02 tahun 2015, yakni; *pertama*, diharapkan kepada pemerintahan Aceh untuk segera membentuk Qanun Aceh tentang *Munakahat*. *Kedua*, diharapkan kepada Pemerintahan Aceh sebelum lahirnya Qanun Aceh tentang Munakahat untuk mengusulkan kepada Mahkamah Syar'iyah agar menjadikan fatwa ini sebagai pedoman dalam memutuskan hukum Talak guna menghindari perbedaan pendapat yang dapat menimbulkan perpecahan umat. Selain itu juga, diharapkan kepada Mahkamah Syar'iyah untuk memeriksa dengan cermat dan akurat Talak yang dijatuhkan di luar pengadilan dan menetapkan dalam suatu keputusan.¹⁶⁵

Resistensi para Ulama Aceh terhadap produk hukum keluarga yang ditetapkan oleh pemerintah selama ini, dilakukan dalam bentuk melahirkan fatwa-fatwa yang secara substansi banyak materi hukum dalam fatwa Ulama tersebut yang berseberangan dengan peraturan mengenai perkawinan di Indonesia. Ada tiga buah fatwa yang dikeluarkan oleh Ulama Aceh sebagai upaya memenuhi kebutuhan hukum keluarga yang diinginkan masyarakat

¹⁶⁵ Fatwa MPU Aceh Nomor 02 Tahun 2015 tentang Talak

Aceh sebelum dikeluarkannya Qanun Munakahat melalui qanun Aceh, yaitu;

1. Fatwa MPU Aceh Nomor : 01 Tahun 2010 tentang Nikah Sirri

Dalam fatwa di atas disebutkan bahwa nikah Sirri adalah nikah yang dilaksanakan bukan di hadapan petugas pencatat nikah dan tidak didaftarkan pada Kantor Urusan Agama Kecamatan atau instansi lain yang sah. Berdasarkan fatwa tersebut, dalam pandangan Syara', nikah sirri tersebut ada yang sah dan ada yang tidak sah; Nikah Sirri yang sah adalah nikah sirri yang lengkap rukun dan syarat-syaratnya; sedangkan nikah sirri yang tidak sah adalah nikah sirri yang tidak sempurna rukun dan syarat-syaratnya.¹⁶⁶

Selanjutnya dalam fatwa tersebut ditegaskan bahwa pencatatan nikah bukan rukun dan syarat sah nikah. Akad nikah sirri yang sah wajib dilaporkan oleh mempelai (suami/isteri) untuk dicatat dan petugas pencatat nikah wajib mencatatnya. Dan pencatatan nikah sirri yang sah dapat dilakukan setelah akad nikah dalam batas waktu tidak ditentukan dan kepada petugas pencatat wajib mempermudah pelaksanaannya serta para pelaku nikah siri yang tidak sah perlu dikenakan sanksi.¹⁶⁷

Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam keputusan fatwa MPU tersebut dapat difahami bahwa Ulama Aceh menginginkan bahwa

pernikahan sirri agar diakui oleh pemerintah. Bentuk pengakuan tersebut adalah dengan tetap mencatatkan pernikahan tersebut selama pernikahan tersebut dilakukan dengan memenuhi rukun dan syarat pernikahan sebagaimana yang diatur dalam ketentuan hukum Islam (Fikih). Ketentuan tersebut tentunya sangat berbeda dengan apa yang diinginkan pemerintah melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku dimana pernikahan sirri tidak diakui oleh pemerintah dan jika dilakukan juga, maka pernikahan tersebut tidak memiliki kekuatan hukum.

2. Fatwa MPU Aceh Nomor : 02 Tahun 2015 tentang Talak

Berdasarkan keputusan fatwa MPU Aceh di atas dinyatakan bahwa Talak adalah pemutusan ikatan perkawinan dengan *lafadh* Talak atau lainnya, talak tiga sekali ucap dan atau tiga kali ucap, jatuh tiga, talak di luar pengadilan dan/atau Talak tanpa saksi adalah sah.¹⁶⁸ Selain menetapkan fatwa, ulama Aceh juga mengeluarkan beberapa himbauan, yakni; *pertama*, diharapkan kepada pemerintahan Aceh untuk segera membentuk Qanun Aceh tentang *Munakahat*. *Kedua*, diharapkan kepada Pemerintahan Aceh sebelum lahirnya Qanun Aceh tentang Munakahat untuk mengusulkan kepada Mahkamah Syar'iyah agar menjadikan fatwa ini sebagai pedoman dalam memutuskan hukum Talak guna

¹⁶⁶ Fatwa MPU Aceh Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Nikah Sirri

¹⁶⁷ Fatwa MPU Aceh Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Nikah Sirri

¹⁶⁸ Fatwa MPU Aceh Nomor : 02 Tahun 2015 tentang Talak

menghindari perbedaan pendapat yang dapat menimbulkan perpecahan umat. Selain itu juga, diharapkan kepada Mahkamah Syar'iyah untuk memeriksa dengan cermat dan akurat Talak yang dijatuhkan di luar pengadilan dan menetapkan dalam suatu keputusan.¹⁶⁹

Selanjutnya, diharapkan kepada Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan dan atau pihak yang berwenang untuk mengoptimalkan pembekalan dan penguatan pengetahuan calon pasangan suami-istri dalam upaya pencegahan terjadinya Talak semena-mena, kepada masyarakat agar menghindari hal-hal yang mengarah kepada putusnya ikatan perkawinan dan diharapkan kepada Kantor Kementerian Agama Aceh dan pihak terkait agar mensosialisasikan fatwa ini.¹⁷⁰

Fatwa ulama Aceh tersebut sangat berseberangan dengan ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah melalui peraturan perundang-undangan perkawinan, bahkan berdasarkan fatwa tersebut, ulama Aceh meminta kepada Hakim Agama untuk meninggalkan Peraturan Perundang-undangan dalam persoalan ketentuan talak tersebut, untuk selanjutnya meminta hakim agar mempedomani fatwa MPU dalam menetapkan keabsahan talak tersebut. Fakta tersebut juga menggambarkan betapa kuatnya keinginan Ulama Aceh agar segera

dilakukan legislasi hukum keluarga di Aceh.

3. Fatwa MPU Aceh nomor 02 tahun 2009 Tentang Nikah Liar

Dalam fatwa di atas dinyatakan bahwa nikah liar menurut undang-undang perkawinan dan peraturan yang berlaku yaitu suatu pernikahan yang dilakukan tidak (tercatat) melalui instansi yang telah ditunjuk. Nikah liar juga bagi pernikahan yang dilakukan seorang perempuan dengan jalur *Tahkim* kepada seorang *muhakkam* kepada seseorang yang bukan hakim yang ditetapkan pemerintah.¹⁷¹

Berdasarkan fatwa tersebut, maka ulama Aceh membuka ruang hukum alternatif bagi masyarakat selain peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh pemerintah. Fakta tersebut sesungguhnya bermakna agar di Aceh ditetapkan ketentuan hukum perkawinan tersendiri. Jika fenomena tersebut tidak segera direspon oleh pemerintah Aceh, maka akan menimbulkan masalah hukum baru berkaitan dengan hukum perkawinan.

Strategi Legislasi Hukum Keluarga Aceh

Agar suatu produk hukum memiliki kualitas yang baik dan dapat berlaku efektif bagi pemenuhan kebutuhan hukum masyarakat, maka pembentukan suatu hukum (legislasi) harus mempertimbangkan kaedah pembentukannya. Menurut Bagir Manan, paling tidak ada tiga landasan

¹⁶⁹ Fatwa MPU Aceh Nomor : 02 Tahun 2015 tentang Talak

¹⁷⁰ Fatwa MPU Aceh Nomor: 02 Tahun 2015 tentang Talak

¹⁷¹ Fatwa MPU Aceh Nomor: 02 Tahun 2009 tentang Nikah Liar

dalam menyusun undang-undang agar undang-undang tersebut tangguh dan berkualitas, yaitu: *pertama*, landasan yuridis (*juridische gelding*), *kedua*, landasan sosiologis (*sosiologische*), *ketiga*, landasan filosofis. Pentingnya ketiga landasan tersebut, agar undang-undang yang dibentuk memiliki kaedah yang sah secara hukum, dan mampu berlaku efektif karena akan diterima masyarakat secara wajar, serta berlaku untuk waktu yang panjang.¹⁷²

Selanjutnya, menurut pandangan Jimly Asshiddiqie, landasan pemberlakuan bagi undang-undang terdiri dari; *Pertama*, landasan filosofis, dimana undang-undang selalu mengandung norma-norma hukum yang selalu diidealkan oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat bernegara hendak diarahkan. *Kedua*, landasan sosiologis, dimana setiap norma hukum yang dituangkan dalam Undang-Undang harus mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. *Ketiga*, landasan politis, bahwa dalam konsiderans harus pula tergambar adanya sistem rujukan konstitusional menurut cita-cita dan norma yang terkandung dalam UUD 1945 sebagai sumber kebijakan pokok atau sumber politik hukum yang melandasi pembentukan undang-undang bersangkutan. *Keempat*, landasan yuridis, dimana dalam perumusan undang-undang, landasan yuridis ini haruslah ditempatkan pada bagian konsiderans “Mengingat”. *Kelima*,

landasan administratif, dimana lazimnya dalam teknis pembentukan undang-undang, biasanya landasan ini dimasukkan dalam konsiderans “Meerhatikan”. Landasan ini berisi pencantuman rujukan dalam hal adanya perintahandan ini berisi pencantuman rujukan dalam hal adanya perintah untuk mengatur secara administratif.¹⁷³

Berangkat dari landasan pembentukan peraturan perundang-undangan di atas, maka strategi pembentukan qanun Munakahat (legislasi) yang akan dilakukan di Aceh, membutuhkan langkah-langkah yang sistematis, pengkajian yang mendalam dan melibatkan unsur yang beragam guna melahirkan qanun yang berkualitas yang akan bermanfaat bagi masyarakat.¹⁷⁴ Terlebih lagi pada masyarakat Aceh yang kental dalam meperlakukan ulama dalam menetapkan hukum Islam dan otoritas keagamaan di Aceh tersebar melalui otoritas pemerintah, Ulama, dan Tokoh Adat.¹⁷⁵ Siapa sebenarnya pemegang

¹⁷³ Yuliandri, *Asas-Asas....* hal. 29-30

¹⁷⁴ Keberadaan hukum dan masyarakat pada gilirannya menjadi dua aspek yang saling memberikan pengaruh satu dengan lainnya. Oleh sebab itu upaya penemuan, pembuatan hingga penerapan suatu hukum haruslah melihat secara teliti terhadap perkembangan dan perubahan sosial yang ada. Jangan hendaknya kita mengubah suatu sistem karena hanya ingin sesuatu yang baru tanpa mempertimbangkan manfaat dan resikonya. Mengubah sistem peradilan misalnya, memerlukan penelitian, studi banding, pertemuan-pertemuan ilmiah yang tidak boleh dibatasi waktunya dengan menentukan target, seperti yang sekarang lazim dilakukan dalam membuat undang-undang. Lihat dalam; Sudikno Mertokusumo, *Sistem Peradilan di Indonesia*, dalam, *Jurnal Hukum*, No: 9 Vol. 4 (Yogyakarta: Fakultas Hukum UII, 1997), hal. 4

¹⁷⁵ Terpencarnya otoritas keagamaan sebagaimana teori yang dikemukakan

¹⁷² Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), hal. 29

otoritas hukum Islam? Kenapa umat Islam khususnya di Indonesia tidak bersatu di bawah satu otoritas hukum Islam yang tunggal sehingga tidak ada lagi perbedaan-perbedaan pendapat? Adanya perbedaan-perbedaan yang tak pernah selesai, dan bahkan tampaknya merupakan keniscayaan Islam Indonesia, bersumber dari otoritas yang sejak semula memang terpecah, terfragmentasi, tersebar (*diffused*) dan tidak tunggal (*differentiated*) dalam tradisi Sunni. Ketersebaran otoritas dalam persoalan hukum Islam tersebut ada pada ulama.¹⁷⁶

Menganalisis otoritas keagamaan pada masyarakat Aceh sangat penting dalam rangka melakukan legislasi hukum Islam, mengingat pengalaman yang terjadi pada pembentukan

Kompilasi Hukum Islam (KHI) dimana ulama Aceh sebahagian besar menolak konsepsi hukum dalam KHI dan salah satu penyebabnya adalah terkait dengan teori otoritas tersebut yang kurang dipertimbangkan dalam proses pembentukan KHI tersebut.¹⁷⁷

Secara teknis, keterlibatan ulama dalam pembentukan Qanun Munakahat di Aceh dapat dilakukan dengan mengikutsertakan para ulama yang tergabung dalam organisasi Ulama seperti; Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) baik pada tingkat Provinsi maupun MPU Kabupaten/Kota, Himpunan Ulama Dayah (HUDA), dan Majelis Ulama Naggroe (MUNA), atau juga melibatkan Ulama Kharismatik secara personal yang eksis sebagai pimpinan-pimpinan Dayah terkemuka di Aceh. Keterlibatan para Ulama tersebut dapat dilakukan melalui tahapan-tahapan pembentukan Qanun atau Peraturan perundang-undangan yang telah diatur.¹⁷⁸

oleh Weber, sebagaimana dikutip oleh Kramer & Schmidtke (Gudrun Kramer, & Schmidtke : 2006 : 2), suatu otoritas terkait erat dengan legitimasi, dan kepercayaan dari orang lain (*trust*). Otoritas dapat saja muncul dari individu-individu, kelompok orang, atau lembaga. Salah satu pembahasan terkait dengan tema otoritas adalah otoritas keagamaan (*religious authority*). Otoritas keagamaan bukanlah topik baru di masyarakat Muslim (Gudrun Kramer, & Schmidtke : 2006 : 3-4). Banyak sarjana yang melakukan studi terhadap otoritas keagamaan, dan dengan pendekatan yang saling memengaruhi seperti pendekatan ilmu sosial, politik dan hukum. Menurut Kramer & Schmidtke, seseorang akan rela untuk menghargai orang lain, kelompok, atau lembaga jika otoritas keagamaan yang mereka miliki itu berjalan secara efektif (Gudrun Kramer, & Schmidtke: 2006 : 2). Sebagaimana otoritas lainnya, otoritas keagamaan didasarkan pada sebuah pengakuan (*recognition*) atau persetujuan tanpa protes (*acquiescence*). Lihat : Muhammad Nasir, *Ulama Menggugat Pemerintah.....* hal.78

¹⁷⁶ Azyumardi Azra, Van Kees Dijk, Niko J.G. Kaptein, *Varieties of Religious Authority: Changes and Challenges in 20th Century Indonesian Islam*, (Pasisir Panjang, ISEAS, 2010), hal. 99

¹⁷⁷ Ulama Aceh ditanyai mengenai keterlibatan Ulama Aceh dalam merumuskan KHI, dapat disimpulkan bahwa sejatinya Ulama Aceh merasa tidak pernah diikutsertakan dalam merumuskan ketentuan yang terdapat dalam KHI. Pendapat tersebut terlihat dengan jelas dari jawaban wawancara dengan Tgk. YH berikut ini : “Saya pernah menanyakan hal ini kepada Abu Alue Angeng dan Abu Kruet Lintang, keduanya menyatakan bahwa dahulu pernah datang pegawai dari Mahkamah Agung bersilaturahmi kemudian bercerita-certa dan bertanya mengenai masalah wakaf, hibah, dan lain sebagainya, dan ketika itu meminta tekanan lalu pergi, dan ketika datang mereka tidak pernah mendiskusikan tentang akan merumuskan KHI, dan juga tidak pernah mengundang secara resmi untuk membicarakan materi KHI tersebut. Dalam Muhammad Nasir, *Ulama Menggugat Pemerintah* (Penelitian Dosen, 2018), hal. 80-81

¹⁷⁸ Tahapan-tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU Nomor 12 tahun 2011 tentang

Melalui tahapan penyusunan rancangan, para ulama dapat dilibatkan dalam melakukan penyusunan dan telaah Naskah Akademik,¹⁷⁹ atau dapat pula dilibatkan dalam tahap pembahasan yang dilakukan legislatif melalui dengar pendapat. Keterlibatan para Ulama selain dalam rangka mengakomodir otoritas yang mereka miliki, juga diperlukan agar materi qanun Munakahat yang akan diatur sejalan dengan pandangan para Ulama dan hukum Islam yang hidup ditengah-tengah masyarakat Aceh. Perlu untuk dicermati hasil penelitian terkini mengenai materi hukum keluarga (*Munakahat*) yang berkembang di Aceh adalah bercorak fikih mazhab Syafi'i.¹⁸⁰

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang terdiri dari; Perencanaan, penyusunan Rancangan, Pembahasan, Penetapan, Pengesahan, Pengundangan dan Penyebar Luasan.

¹⁷⁹ 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, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Pasal 1 Ayat (11) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

¹⁸⁰ Penolakan terhadap UU Perkawinan dan KHI, terjadi dari dua kelompok aliran atau mazhab hukum Islam di Indonesia, yakni; *Pertama*, Kelompok tradisional yang cenderung kepada fikih mazhab yang terjadi karena sesungguhnya merupakan ekspresi terhadap ketentuan yang berkaitan dengan persoalan yang kontras dari rumusan fikih tentang relasi laki-laki dan perempuan dalam hukum perkawinan, dimana menurut mereka ketentuan fikih sudah cukup ideal. *Kedua*, kelompok feminis yang berpandangan bahwa KHI terkesan diskriminasi terhadap hak-hak kaum

Hal tersebut merupakan persoalan yang sangat krusial bagi ulama Aceh agar materi qanun dapat diterima oleh masyarakat dan dapat dijalankan secara efektif.

Selain sikap akomodatif terhadap otoritas ulama di Aceh dan juga mempertimbangkan hukum keluarga (fikih) yang tumbuh dalam kehidupan masyarakat Aceh, tidak dapat dipungkiri bahwa kebutuhan masyarakat terhadap administrasi negara yang menjadi wilayah pemerintah, juga harus diperhatikan dalam penyusunan materi qanun Munakahat Aceh. Harus diakui bahwa relasi agama dan negara tidak bisa dihindari dalam perkembangan hukum Islam modern. Peran pemerintah dibutuhkan dalam menjalankan hukum Islam dan tanpa pemerintah, maka hukum Islam sulit untuk dijalankan. Sepanjang sejarah Indonesia, diskursus hukum keluarga setidaknya selalu melibatkan tiga unsur utama yang sangat dinamis, yaitu agama, negara, dan perempuan.¹⁸¹ Dalam penerapannya, hukum keluarga termasuk ke dalam kelompok atau

perempuan dan mengeliminasi dominasi laki-laki menjadi sebab masyarakat pro dan kontra terhadap KHI. Kritik terhadap superioritas laki-laki tersebut dalam diskursus kajian hukum Islam belakangan diarahkan baik terhadap pandangan Ulama tradisional atau fikih klasik, juga terhadap rumusan KHI yang dinilai sebahagian pakar masih diskriminasi terhadap perempuan. Muhammad Nasir, Hak-Hak Perempuan Dalam Masalah Pencatatan Nikah, *Perceraian dan harta Bersama Dalam KHI menurut Ulama Dayah Aceh Timur Raya*, (Disertasi, 2016), hal. 3

¹⁸¹Ahmad Tholabi Khalie, *Kesadaran Hukum Masyarakat terhadap Hukum Perkawinan*, (Jakarta: LEMLIT UIN, 2009), hal. 12

bagian hukum Islam yang memerlukan bantuan kekuasaan negara. Artinya, dalam rangka pelaksanaan dan pemberlakuan hukum itu, negara harus memberikan landasan yuridisnya terlebih dahulu, karena kekuasaan negaralah sebagai lembaga yang mempunyai legalitas dan kekuatan untuk hal itu.

Dari segi politik hukumnya, desakan di balik lahirnya hukum keluarga sejak awal abad kedua puluh adalah bertujuan: *pertama*, reformasi sosial, yaitu untuk memberikan keamanan serta kebebasan bagi perempuan dan anak-anak; *kedua*, penggolongan urusan hukum keluarga di bawah kekuasaan legislatif dan kontrol negara.¹⁸² Perdebatan dan teoretisasi mengenai relasi negara dan agama dalam merespon dan membentuk hukum keluarga telah terjadi dalam waktu yang cukup lama. Kendati hukum Islam secara substantif adalah dimensi integral dari ajaran Islam dan sebagai ajaran agama, hukum Islam berasal dari Allah swt dan bersumber langsung dari Alqur'an dan as-sunnah, dengan demikian hukum Islam bukan produk politik, akan tetapi, dalam bentangan sejarahnya tidak jarang ditemukan sebagai upaya menerapkan dan memberlakukan hukum Islam di dalam suatu wilayah politik tertentu, keberadaan hukum Islam membutuhkan legitimasi kekuasaan politik, bahkan dibahasakan dengan formulasi politik tertentu seperti dengan cara legislasi.¹⁸³

Jika dikaitkan dengan peran

pemerintah dalam penerapan hukum Islam tersebut, maka rumusan hukum keluarga yang akan dilegislati menjadi Qanun Aceh seyogyanya juga mengakomodir kepentingan pemerintah dalam menjalankan tugas pokoknya. Pada tataran ini, maka materi qanun munakahat juga membutuhkan penyesuaian-penyesuaian kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan penataan penduduk, penataan administrasi penduduk, dan kepentingan negara lainnya. Dengan demikian, maka materi qanun haruslah mempertimbangkan kemaslahatan masyarakat secara lebih luas dari hanya sekedar mengatur masalah hukum munakahat dalam pengertian sempit.

PENUTUP

Legislasi hukum keluarga (*Munakahat*) merupakan suatu keniscayaan dilakukan di Aceh, hal ini disebabkan kebutuhan terhadap adanya qanun munakahat sudah menjadi keinginan para ulama dan masyarakat, hal ini terlihat dari lahirnya beberapa fatwa dari ulama Aceh yang menghendaki dilakukannya legislasi hukum keluarga Aceh. Apalagi, secara yuridis Aceh memungkinkan untuk membuat qanun munakahat sendiri berdasarkan UU Pemerintahan Aceh dan UU keistimewaan Aceh. Hanya saja, agar qanun munakahat tersebut dapat diterima oleh masyarakat dan berlaku efektif, maka dalam proses pembentukannya, harus melibatkan para Ulama Aceh dan materinya bercorak fikih mazhab Syafi'i dengan tetap mempertimbangkan kebijakan pemerintah dalam penataan masyarakat melalui hukum perkawinan.

¹⁸²Pandangan Sami Zubaida ini dikutip dalam; Muhammad Nasir, *Ulama Menggugat....* hal. 5

¹⁸³Marzuki Wahid, *Fikih Indonesia* (Jawa Barat: ISIF, 2014), hal. 7

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Manan, *Aneka Masalah Hukum Perdata Islam di Indonesia* (Jakarta: Fajar Interpratama, 2006)
- Ahmad Tholabi Khalie, *Kesadaran Hukum Masyarakat terhadap Hukum Perkawinan*, (Jakarta: LEMLIT UIN, 2009)
- Azyumardi Azra, Van Kees Dijk, Niko J.G. Kaptein, *Varieties of Religious Authority: Changes and Challenges in 20th Century Indonesian Islam*, (Pasir Panjang. ISEAS, 2010)
- Gudrun Kramer, & Schmidtke (eds), *Speaking for Islam: Religious Authorities in Muslim Societies*, (Leiden-Boston. Brill, 2006),
- Khoiruddin Nasution, *Status Wanita di Asia Tenggara: Studi Terhadap Perundang-Undangan Perkawinan Muslim Kontemporer di Indonesia Dan Malaysia*, Leiden-Jakarta: INIS, 2002
- Marzuki Wahid, *Fiqh Indonesia :Kompilasi Hukum Islam dan Counter Legal Draft Kompilasi Hukum Islam dalam Bingkai Politik Hukum Indonesia*, Bandung:Institut Studi Islam fahmina, tth.
- Muhammad Nasir, dkk, *Ulama Menggugat Pemerintah (Analisis Terhadap Fatwa-Fatwa Ulama Aceh Tentang Hukum Perkawinan)*, Penelitian Dosen 2018
- Muhammad Nasir, *Hak-Hak Perempuan Dalam Masalah Pencatatan Nikah, Perceraian dan harta Bersama Dalam KHI menurut Ulama Dayah Aceh Timur Raya*, (Disertasi, 2016)
- Pagar, *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Peradilan Agama di Indonesia*, (Medan: Perdana Publishing, 2010), h. vii
- Sudikno Mertokusumo, *Sistem Peradilan di Indonesia*, dalam, *Jurnal Hukum*, No: 9 Vol. 4 (Yogyakarta: Fakultas Hukum UII, 1997)
- Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013)
- Peraturan Perundangan-Undangan:
- UU Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh.
- UU Nomor 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Daerah Istimewa Aceh Menjadi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD)
- UU Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh
- UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan