

**KEDUDUKAN SURAT EDARAN BUPATI ACEH BESAR  
NOMOR 451/65/2018 PERIHAL PEMAKAIAN BUSANA  
MUSLIMAH BAGI PRAMUGARI MENURUT UNDANG-  
UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2006 DAN PERMENDAGRI  
NOMOR 55 TAHUN 2010**

**SKRIPSI**



**Diajukan Oleh:**

**ALVIN FIRDAUS DAROY**  
**NIM. 180105042**

**Mahasiswa Fakultas Syariah dan Hukum  
Prodi Studi Hukum Tata Negara**

**FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY  
BANDA ACEH  
2024 M/1446 H**

**KEDUDUKAN SURAT EDARAN BUPATI ACEH BESAR  
NOMOR 451/651/2018 PERIHAL PEMAKAIAN BUSANA  
MUSLIMAH BAGI PRAMUGARI MENURUT UPA DAN  
PERMENDAGRI**

**SKRIPSI**

Diajukan Kepada Fakultas Syari'ah dan Hukum  
Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Darussalam-Banda Aceh  
Sebagai Salah Satu Beban Studi Program Sarjana (S1)  
Dalam Hukum Tata Negara

Oleh:

**Alvin Firdaus Daroy**

NIM. 180105042

**Mahasiswa Fakultas Syari'ah dan Hukum  
Program Studi Hukum Tata Negara**

Disetujui Untuk Diuji/ Dimunaqasyahkan Oleh:

Pembimbing I

Pembimbing II

جامعة الرانيري

AR - RANIRY

  
**Muntazinur, MA**  
NIP.198609092014032002

  
**Nahara Eriyanti, M.H.**  
NIP.199102202023212035

**KEDUDUKAN SURAT EDARAN BUPATI ACEH BESAR  
NOMOR 451/65/2018 PERIHAL PEMAKAIAN BUSANA  
MUSLIMAH BAGI PRAMUGARI MENURUT UNDANG-  
UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2006 DAN PERMENDAGRI  
NOMOR 55 TAHUN 2010**


**SKRIPSI**

Telah Diuji oleh Panitia Ujian *Munaqasyah* Skripsi  
Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry  
Dan Dinyatakan Lulus Serta Diterima  
Sebagai Salah Satu Beban Studi  
Program Sarjana (S-1)  
Dalam Ilmu Hukum Tata Negara  
Pada Hari/Tanggal: Jum'at, 12 Juli 2024 M  
6 Muharram 1445 H

Di Darussalam, Banda Aceh  
Panitia Ujian *Munaqasyah* Skripsi:

Ketua,

Sekretaris,

  
Muntazir, MA


NIP. 198609092014032002

  
Nahara Eriyanti, M.H

NIP. 199102202023212035

Penguji I,

Penguji II,

  
Dr. Irwansyah, S.Ag., M.Ag., M.H.

NIP. 197611132014111001

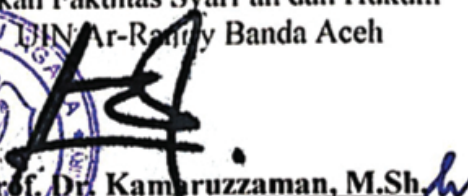
  
Azmi Umur, M.Ag

NIP. 197903162023211008

Mengetahui,

Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum  
UIN Ar-Raniry Banda Aceh



  
Prof. Dr. Kamaruzzaman, M.Sh.

NIP. 197809172009121006



**KEMENTERIAN AGAMA**  
**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY BANDA**  
**ACEH**  
**FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM**  
Jl. Sheikh Abdur Rauf Kopelma Darussalam Banda Aceh

---

**LEMBARAN PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH**

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Alvin Firdaus Daroy  
NIM : 180105042  
Prodi : Hukum Tata Negara  
Fakultas : Syari'ah dan Hukum

Dengan ini menyatakan bahwa dalam penulisan skripsi ini, saya:

1. *Tidak menggunakan ide orang lain tanpa mampu mengembangkan dan mempertanggung jawabkannya.*
2. *Tidak melakukan plagiasi terhadap naskah karya orang lain.*
3. *Tidak menggunakan karya orang lain tanpa menyebutkan sumber asli atau tanpa izin milik karya.*
4. *Mengerjakan sendiri karya ini dan mampu bertanggung jawab atas karya ini.*

Bila dikemudian hari ada tuntutan dari pihak lain atas karya saya, dan telah melalui pembuktian yang dapat dipertanggung jawabkan dan ternyata memang ditemukan bukti bahwa saya telah melanggar pernyataan ini, maka saya siap untuk dicabut gelar akademik saya atau diberikan sanksi lain berdasarkan aturan yang berlaku di Fakultas Syari'ah Dan Hukum UIN Ar-Raniry.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya.

Banda Aceh, 10 Juli 2024

Yang menerangkan,



Alvin Firdaus Daroy

## ABSTRAK

Nama/NIM : Alvin Firdaus Daroy/180105042  
Fakultas/Prodi : Syari'ah & Hukum/Hukum Tata Negara  
Judul Skripsi : Kedudukan Surat Edaran Bupati Aceh Besar Nomor 451/65/2018 Perihal Pemakaian Busana Muslimah bagi Pramugari menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 dan Permendagri Nomor 55 Tahun 2010  
Tanggal Sidang : Jum'at, 12 Juli 2024  
Tebal Skripsi : 52 Halaman  
Pembimbing I : Mumtazinur , MA  
Pembimbing II : Nahara Eriyanti, M.H.  
Kata Kunci : *Surat Edaran, Busana Muslimah, Pramugari.*

Surat Edaran Bupati Aceh Besar Nomor 451/65/2018 Perihal Pemakaian Busana Muslimah yang ditunjukkan kepada delapan maskapai menyatakan setiap Pramugari yang singgah di Bandara Sultan Iskandar Muda wajib mengenakan hijab yang sesuai dengan ketentuan Syariat Islam di Aceh. Pertanyaan dalam skripsi ini adalah apa pertimbangan terbitnya Surat Edaran Bupati Aceh Besar Nomor 451/65/2018 Perihal Pemakaian Busana Muslimah Bagi Pramugari dan bagaimana kedudukan Surat Edaran Bupati Aceh Besar Nomor 451/65/2018 ditinjau dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh dan Permendagri No. 55 Tahun 2010 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Desa, dalam penelitian ini penulis menggunakan penelitian kepustakaan (*libary research*) dengan pendekatan dalam penelitian ini adalah pendekatan hokum yuridis nomatif. Hasil penelitian dari penelitian ini adalah Bupati Aceh Besar mengeluarkan surat edaran tersebut untuk menjadikan Aceh Besar itu menjadi daerah Islami sehingga Pramugari yang singgah di Bandara Sultan Iskandar Muda wajib mengenakan Hijab sesuai dengan syariat islam yang berlaku di Provinsi Aceh. Kesimpulan penelitian ini adalah, pertimbangan terbitnya Surat Edaran Bupati Aceh Besar adalah sebagai upaya dalam menguatkan kembali Syariat Islam yang berkaitan dengan pemakaian busana yang sopan dan islami bagi seluruh masyarakat di daerah Aceh Besar dan terkhususkan bagi pramugari. Sedangkan Kedudukan Surat Edaran Bupati Aceh Besar Nomor 451/65/2018 ditinjau dari Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh di dasari dengan adanya otonomi khusus Provinsi Aceh yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada pemerintah daerah kabupaten dan kota, dan Surat Edaran Aceh Besar Nomor 451/65/2018 tidak memiliki sanksi dan bukan suatu norma hukum dalam peraturan Perundang-undangan hanya sebagai naskah dinas yang berisi pemberitahuan, penjelasan, dan petunjuk untuk melaksanakan hal tertentu secara mendesak berdasarkan Permendagri Nomor 55 Tahun 2010 pasal 1 butir 43.

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Alhamdulillah, segala puji bagi Allah SWT atas anugerah dan nikmat yang telah melimpahkan rahmat-Nya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi yang berjudul **“Kedudukan Surat Edaran Bupati Aceh Besar Nomor 451/65/2018 Perihal Pemakaian Busana Muslimah bagi Pramugari menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 dan Permendagri Nomor 55 Tahun 2010”** dengan baik dan benar.

Shalawat beserta salam kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW serta para sahabat, tabi'in dan para ulama yang senantiasa berjalan dalam risalah-Nya, yang membawa cahaya kebenaran yang penuh dengan ilmu pengetahuan dan mengajarkan manusia tentang etika dan akhlakul karimah sehingga manusia dapat hidup berdampingan secara dinamis dan tentram.

Dengan selesainya skripsi ini, penulis turut menyampaikan ribuan terima kasih yang tak terhingga kepada:

1. Kepada Bapak Azmil Umur, M.A selaku Penasehat Akademik.
2. Ibu Mumtaznur, MA selaku pembimbing I beserta Nahara Eriyanti, M.H. selaku pembimbing II
3. Ketua Prodi Bapak Edi Yuhermansyah, S.HI., LL.,M Hukum Tata Negara (HTN) Bapak Husni A.Jalil, M.A selaku sekretaris Program studi hukum tata negara dan kepada seluruh dosen yang ada di prodi hukum tata negara yang telah banyak membantu.
4. Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-raniry Bapak Dr. Kamaruzzaman, M.sh.
5. Ucapan terima kasih dan penghargaan yang tak terhingga kepada Ayahanda tercinta dan teristimewa Fakhruddin Usman Daroy dan Alm Ibunda tercinta dan teristimewa Siti Uswatun yang telah membesarkan ananda dengan

penuh kasih sayang, yang tak pernah lelah dalam membimbing serta tak pernah lelah memberikan dukungan sehingga ananda mampu menyelesaikan studi ini hingga jenjang sarjana, kepada adik-adik yang sangat saya sayangi Syifa Add dina Daroy dan Faaris As Shawqi Daroy dan kepada saudara lainnya yang memberikan semangat dan do'a dalam menyelesaikan skripsi ini.

6. Kepada kepala perpustakaan Fakultas Syari'ah dan Hukum serta seluruh karyawannya, kepala perpustakaan UIN Ar-Raniry beserta seluruh karyawannya dan kepala perpustakaan Wilayah beserta karyawan yang telah memberikan pinjaman buku-buku yang menjadi bahan rujukan dalam penulisan skripsi ini.
7. Seluruh Staf pengajar dan pegawai di Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry Banda Aceh.
8. Terima kasih kepada sahabat dan kawan-kawan seperjuangan di UIN Ar-Raniry kepada Azkia Namira Trivani, Difa Mutia Dara, Mulkan, Fazira Rahmadilla, Indah Paraswati Btr, Nora Anjelina, Azman yang telah sama-sama berjuang melewati setiap tahapan ujian yang ada di kampus serta teman-teman seperjuangan bimbingan.

Di akhir penulisan ini, penulis menyadari bahwa skripsi ini masih banyak kekurangan Penulis berharap semoga skripsi ini bermanfaat terutama kepada penulis sendiri dan kepada yang membutuhkan. Maka kepada Allah SWT kita berserah diri dan meminta pertolongan Amin.

Banda Aceh, 10 Juli 2024

Penulis,

**(Alvin Firdaus Daroy)**

## TRANSLITERASI

Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri P dan K  
Nomor: 158 Tahun 1987 – Nomor: 0543b/U/1987

### 1. Konsonan

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

Di bawah ini daftar huruf Arab itu dan transliterasinya dengan huruf Latin.

Huru f Arab	Nama	Huruf Latin	Nama	Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	Alīf	tidak dilambangkan	tidak dilambangkan	ط	ṭā'	ṭ	te (dengan titik di bawah)
ب	Bā'	B	Be	ظ	za	ẓ	zet (dengan titik di bawah)
ت	Tā'	T	te	ع	'ain	‘	koma terbalik (di atas)
ث	Śa'	Ś	es (dengan titik di atas)	غ	Gain	g	Ge
ج	Jīm	J	je	ف	Fā'	f	Ef
ح	Hā'	ḥ	ha (dengan titik di bawah)	ق	Qāf	q	Ki
خ	Khā'	Kh	ka dan ha	ك	Kāf	k	Ka
د	Dāl	D	de	ل	Lām	l	El



ذ	Ẓal	Ẓ	zet (dengan titik di atas)	م	Mūm	m	Em
ر	Rā'	R	Er	ن	Nūn	n	En
ز	Zai	Z	zet	و	Wau	w	We
س	Sīn	S	es	ه	Hā'	h	Ha
ش	Syīn	Sy	es dan ye	ء	Hamzah	'	Apostrof
ص	Ṣād	Ṣ	es (dengan titik di bawah)	ي	Yā'	y	Ye
ض	Ḍad	Ḍ	de (dengan titik di bawah)				

## 2. Vokal

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

### 1) Vokal tunggal

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

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
◌َ	<i>fathah</i>	A	A
◌ِ	<i>kasrah</i>	I	I
◌ُ	<i>dammah</i>	U	U

### 2) Vokal rangkap

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

Tanda	Nama huruf	Gabungan huruf	Nama
◌ِ...ي	<i>fathah</i> dan <i>yā'</i>	Ai	a dan i

وَ...	<i>fathah</i> dan <i>wāu</i>	Au	a dan u
-------	------------------------------	----	---------

Contoh:

كَتَبَ	-kataba
فَعَلَ	-fa'ala
ذُكِرَ	-żukira
يَذْهَبُ	-yazhabu
سُئِلَ	-su'ila
كَيْفَ	-kaifa
هَوَّلَ	-haulā

### 3. Maddah

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

Harakat dan Huruf	Nama	Huruf dan Tanda	Nama
ا...ا...ى	<i>fathah</i> dan <i>alif</i> atau <i>yā'</i>	Ā	a dan garis di atas
ي...ي	<i>kasrah</i> dan <i>yā'</i>	ī	i dan garis di atas
و...و	<i>ḍammah</i> dan <i>wāu</i>	Ū	u dan garis di atas

Contoh:

قَالَ	-qāla
رَمَى	-ramā
قِيلَ	-qīla
يَقُولُ	-yaqūlu

### 4. Tā' marbūṭah

Transliterasi untuk *tā' marbūṭah* ada dua:

1. *Tā' marbūṭah* hidup

- tā' marbūṭah* yang hidup atau mendapat harakat *fathah*, *kasrah*, dan *dammah*, transliterasinya adalah 't'.
2. *Tā' marbūṭah* mati  
*tā' marbūṭah* yang mati atau mendapat harakat yang sukun, transliterasinya adalah 'h'.
  3. Kalau dengan kata yang terakhir adalah *tā' marbūṭah* itu ditransliterasikan dengan ha (h).

Contoh:

رَوْضَةُ الْأَطْفَالِ	- <i>raud ah al-atfāl</i> - <i>raud atul atfāl</i>
الْمَدِينَةُ الْمُنَوَّرَةُ	- <i>al-Madīnah al-Munawwarah</i> - <i>AL-Madīnatul-Munawwarah</i>
طَلْحَةَ	- <i>ṭalḥah</i>

#### 5. *Syaddah (Tasydīd)*

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

Contoh:

رَبَّنَا	- <i>rabbānā</i>
نَزَّلَ	- <i>nazzala</i>
الْبُرِّ	- <i>al-birr</i>
الْحَجِّ	- <i>al-ḥajj</i>
نُعِمْ	- <i>nu'ima</i>

#### 6. Kata sandang

Kata sandang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf, yaitu ( ال ), namun dalam transliterasi ini kata sandang itu dibedakan atas kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyyah* dan kata sandang yang diikuti huruf *qamariyyah*.

##### 1) Kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyyah*

Kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyyah* ditransliterasikan sesuai dengan bunyinya, yaitu huruf /I/ diganti dengan huruf yang sama dengan huruf yang langsung mengikuti kata sandang itu.

2) Kata sandang yang diikuti oleh huruf *qamariyyah*

Kata sandang yang diikuti oleh huruf *qamariyyah* ditransliterasikan sesuai aturan yang digariskan di depan dan sesuai dengan bunyinya. Baik diikuti huruf *syamsiyyahi* maupun huruf *qamariyyah*, kata sandang ditulis terpisah dari kata yang mengikuti dan dihubungkan dengan tanda sempang.

Contoh:

الرَّجُلُ	-ar-rajulu
السَّيِّدَةُ	-as-sayyidatu
السَّمْسُ	-asy-syamsu
القَلَمُ	-al-qalamu
البَدِيعُ	-al-badi'u
الْحَالِلُ	-al-jalālu

7. Hamzah

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

Contoh:

تَأْخُذُونَ	-ta' khuzūna
النَّوْءُ	-an-nau'
شَيْئٍ	-syai'un
إِنَّ	-inna
أُمِرْتُ	-umirtu
أَكَلٌ	-akala

8. Penulisan kata

Pada dasarnya setiap kata, baik fail, isim maupun harf ditulis terpisah. Hanya kata-kata tertentu yang penulisannya dengan huruf Arab sudah lazim dirangkaikan dengan kata lain karena ada huruf atau harkat yang dihilangkan

maka transliterasi ini, penulisan kata tersebut dirangkaikan juga dengan kata lain yang mengikutinya.

Contoh:

وَإِنَّا لِلَّهِ لَهَوَّخِيرُ الرَّازِقِينَ - *Wa inna Allāh lahuwa khair ar-rāziqīn*

- *Wa innallāha lahuwa khairurrāziqīn*

فَأَوْفُوا الْكَيْلَ وَالْمِيزَانَ - *Fa auf al-kaila wa al-mīzān*

- *Fa auful-kaila wal- mīzān*

إِبْرَاهِيمَ الْخَلِيلَ - *Ibrāhīm al-Khalīl*

- *Ibrāhīmūl-Khalīl*

بِسْمِ اللَّهِ مَجْرَاهَا وَمُرْسَاهَا - *Bismillāhi majrahā wa mursāh*

وَاللَّهُ عَلَى النَّاسِ حَجُّ الْبَيْتِ - *Wa lillāhi 'ala an-nāsi ḥijju al-baiti man*  
*istaṭā'a ilahi sabīla*

مَنْ اسْتَطَاعَ إِلَيْهِ سَبِيلًا - *Walillāhi 'alan-nāsi ḥijjul-baiti manistaṭā'a*  
*ilaihi sabīlā*

## 9. Huruf Kapital

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

Contoh:

وَمَا مُحَمَّدٌ إِلَّا رَسُولٌ - *Wa mā Muhammadun illā rasul*

إِنَّ أَوْلَىٰ بَيْتٍ وَضِعَ لِلنَّاسِ - *Inna awwala baitin wuḍ i'a linnāsi*

لَلَّذِي بِبَكَةٍ مُّبَارَكَةٍ - *lallaẓī bibakkata mubārakkan*

شَهْرُ رَمَضَانَ الَّذِي أُنزِلَ فِيهِ الْقُرْآنُ - *Syahru Ramaḍān al-laẓi unzila fih al-Qur'ānu*

- *Syahru Ramaḍ ānal-laẓi unzila fihil qur'ānu*

وَلَقَدْ رَأَاهَا بِالْأَفُقِ الْمُبِينِ - *Wa laqad ra'āhu bil-ufuq al-mubīn*

*Wa laqad ra'āhu bil-ufuqil-mubīni*

الْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ -*Alhamdu lillāhi rabbi al-'ālamīn*

*Alhamdu lillāhi rabbil 'ālamīn*

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

Contoh:

نَصْرَمِنَ اللَّهِ وَفَتْحَ قَرِيبٌ -*Nasrun minallāhi wa fathun qarīb*

لِلَّهِ الْأَمْرُ جَمِيعًا -*Lillāhi al'amru jamī'an*

*Lillāhil-amru jamī'an*

وَاللَّهُ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ -*Wallāha bikulli syai'in 'alīm*

#### 10. Tawid

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

Catatan:

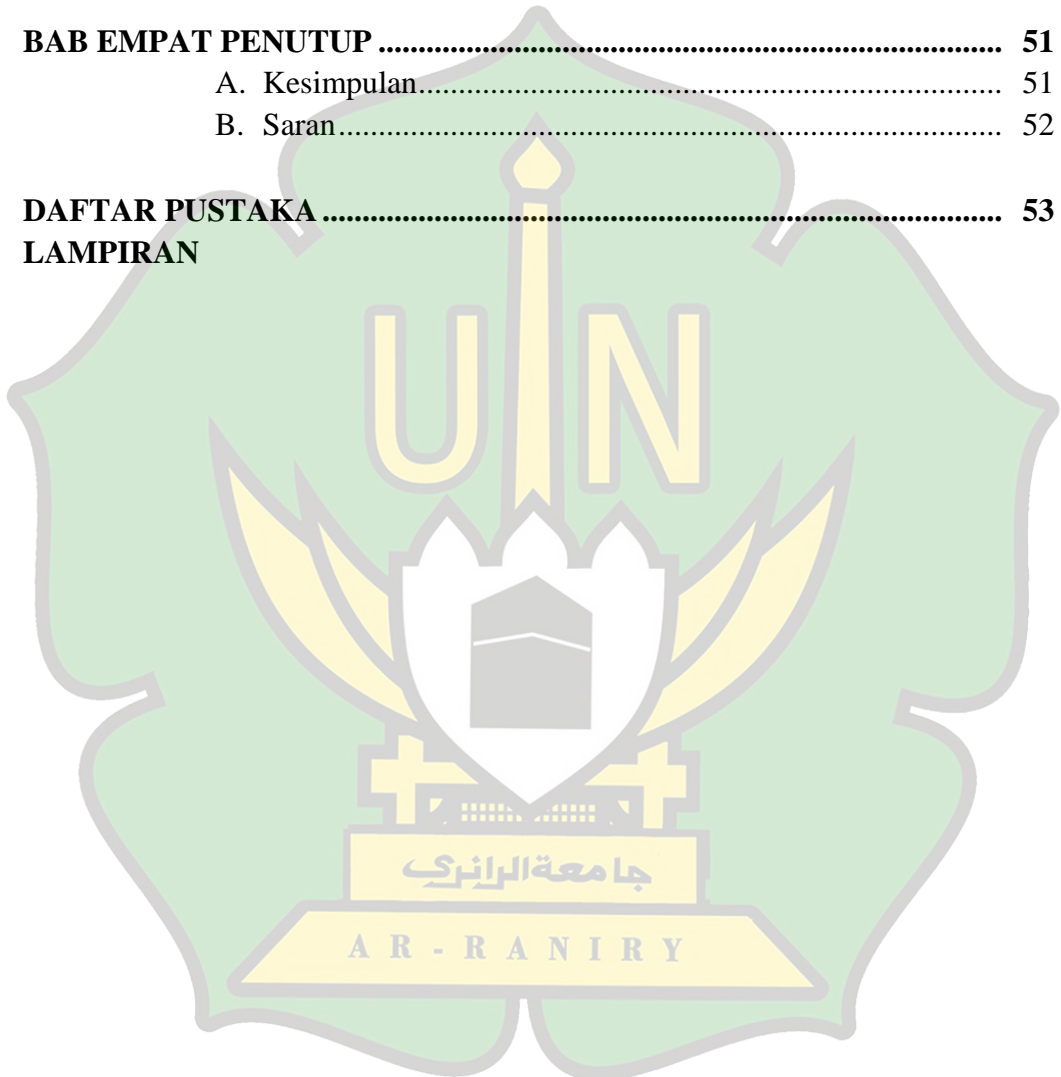
Modifikasi

1. Nama orang berkebangsaan Indonesia ditulis seperti biasa tanpa transliterasi seperti M. Syuhudi Ismail. Sedangkan nama-nama lainnya ditulis sesuai kaidah penerjemahan.  
Contoh: Şamad Ibn Sulaimān.
2. Nama Negara dan kota ditulis menurut ejaan Bahasa Indonesia, seperti Mesir, bukan Misr; Beirut, bukan Bayrūt; dan sebagainya.
3. Kata-kata yang sudah dipakai (serapan) dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* tidak ditransliterasikan. Contoh: Tasauf, bukan Tasawuf.

# DAFTAR ISI

<b>LEMBARAN JUDUL</b>	
<b>PENGESAHAN PEMBIMBING</b>	
<b>PENGESAHAN SIDANG</b>	
<b>PERNYATAAN KEASLIAN KARYA TULIS</b>	
<b>ABSTRAK.....</b>	<b>v</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>vii</b>
<b>TRANSLITERASI.....</b>	<b>xi</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>xiv</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN.....</b>	<b>xvi</b>
<b>BAB SATU PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	4
C. Tujuan Penelitian.....	4
D. Penjelasan Istilah.....	4
E. Kajian Pustaka.....	6
F. Metode Penelitian.....	10
G. Sitematika Pembahasan.....	13
<b>BAB DUA LANDASAN TEORITIS.....</b>	<b>15</b>
A. Peraturan Kebijakan dan ciri-cirinya.....	16
B. Bentuk Peraturan Kebijakan dalam Administrasi Pemerintahan.....	19
C. Peraturan Kebijakan dalam Hirarki Perundang-undangan	21
D. Penetapan Syari'at Islam di Aceh.....	25
E. Kebijakan Surat Edaran.....	33
<b>BAB TIGA TINJAUAN UNDANG UNDANG PEMERINTAH ACEH DAN PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI DALAM SURAT EDARAN BUPATI ACEH BESAR NOMOR 451/65/2018.....</b>	<b>37</b>
A. Pertimbangan Surat Edaran Bupati Aceh Besar Nomor 451/65/2018 Perihal Pemakaian Busana Muslimah.....	37

B. Kedudukan Surat Bupati Aceh Besar Nomor 451/65/2018 ditinjau dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh dan Permendagri.....	41
C. Analisis .....	49
<b>BAB EMPAT PENUTUP .....</b>	<b>51</b>
A. Kesimpulan.....	51
B. Saran.....	52
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>53</b>
<b>LAMPIRAN</b>	





## DAFTAR LAMPIRAN

LAMPIRAN 1: Surat Keterangan Pembimbing Skripsi

LAMPIRAN 2: Daftar Riwayat Hidup



# BAB SATU

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Reformasi sistem pemerintahan di Indonesia dimulai sejak tahun 1998, yang di antaranya ditandai dengan perubahan sistem penyelenggaraan pemerintah dari sentralisasi menjadi desentralisasi. Sistem desentralisasi ditandai dengan di sahkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Desentralisasi pada saat itu diyakini untuk mewujudkan di bidang politik, sehingga diharapkan dapat memberikan kesempatan yang lebih luas kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai kegiatan politik di tingkat daerah. Desentralisasi juga diyakini dapat mewujudkan tanggung jawab pemerintah daerah yang di dasari pertimbangan bahwa pemerintah daerah lebih paham persoalan masyarakatnya, sehingga sistem pemerintahan tersebut berimbas pada pemekaran daerah.

Desentralisasi didasari oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yang menyatakan bahwa “Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.<sup>1</sup> Dalam Konteks Desentralisasi Pemerintah memberikan Otonomi Daerah kepada Provinsi Aceh yang dituangkan dalam UU No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh, UU No. 44 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh, UU No, 11 tahun 2002 tentang Pelaksanaan Syariat Islam Bidang Aqidah dan Syi’ar Islam, sampai saat ini telah cukup banyak regulasi lain, baik berupa qanun, seruan, peraturan, himbuan, instruksi dan regulasi lainnya yang dikeluarkan, baik tingkat provinsi, maupun kabupaten/kota dalam rangka

---

<sup>1</sup>Diakses melalui <https://bunghatta.ac.id/artikel-79-otonomi-daerah-pasca-revisi-uu-nomor-22-tahun-1999-tantangan-dalam-mewujudkan-local-accountability.html> tanggal 5 Februari 2022, Pukul 14.37 WIB.

mendukung pelaksanaan syariat Islam dan langsung di pimpin oleh kepala daerahnya masing-masing. Sehingga pada tingkat kabupaten/kota, Bupati Aceh Besar mengeluarkan Surat Edaran di Bandara Sultan Iskandar Muda yang ditunjukkan kepada semua maskapai yang singgah di Aceh.

Surat Edaran Berdasarkan Permendagri No. 55 Tahun 2010 pasal 1 butir 43 menjelaskan bahwasanya Surat Edaran adalah naskah dinas yang berisi pemberitahuan, penjelasan, dan petunjuk cara melaksanakan hal tertentu yang dianggap mendesak dan penting. Surat Edaran tidak juga dikategorikan dalam peraturan perundang-undangan, bukan juga termasuk suatu norma hukum sebagai norma dari suatu peraturan perundang-undangan. Sehingga peraturan dalam Surat Edaran tidak dapat dijadikan dasar hukum untuk menganulir peraturan menteri, apalagi peraturan hierarki lainnya, sebagaimana kita ketahui dari dasar pembentukan kebijakan tersebut dan untuk memperjelas makna dari kebijakan yang dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, jelas dan seharusnya di dalam Surat Edaran tidak memiliki sanksi.<sup>2</sup> Surat Edaran sendiri defenisikan sebagai pemberitahuan resmi dalam bentuk surat tertulis yang disampaikan seseorang ataupun sebuah lembaga/instansi/organisasi untuk menyampaikan suatu hal yang spesifik

Surat Edaran Nomor 451/65/2018 Perihal Pemakaian Busana yang ditunjukkan kepada delapan maskapai meliputi, GM Garuda Indonesia, Lion Air, Batik Air, Citylink Air, Sriwijaya Air, Wing Air, Asia Air, dan GM Firefly dalam surat tersebut menyatakan setiap Pramugari yang singgah di Bandara Sultan Iskandar Muda wajib mengenakan Hijab yang sesuai dengan ketentuan Syariat Islam di Aceh. Selain mewajibkan Pramugari berjilbab, Mawardi juga meminta pihak maskapai mematuhi segala peraturan dan Undang-Undang

---

<sup>2</sup> Diakses melalui <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kpkn-kisaran/baca-artikel/15099/Asas-lex-superior-derogate-legi-inferiori-dan-Kedudukan-Surat-Edaran-dalam-Perundang-undangan.html>. Garry Fischer Silitonga (2022), Asas Lex Superior Derogat Legi Inferiori dan Kedudukan Surat Edaran, *Artikel*, Kementerian Keuangan Republik indonesia, tanggal 29 Januari 2024, Pukul 13.13 WIB.

Syari'at Islam yang berlaku di Aceh secara umum dan Aceh Besar secara khusus. Namun aturan Surat Edaran yang di keluarkan oleh Bupati Aceh Besar Mawardi Ali tentang pemberlakuan pemakaian hijab kepada Pramugari Mawardi mengundang Pro dan Kontra seperti di kalangan Masyarakat di luar Provinsi Aceh maupun dalam Provinsi Aceh.<sup>3</sup> Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Mawardi Ali tidak dikategorikan sebagai peraturan Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945, sebagaimana norma dari suatu peraturan perundang-undangan berisi pemberitahuan, penjelasan, dan/ atau petunjuk cara melaksanakan hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak.

Namun dalam Permasalahan mengenai Kedudukan Surat Edaran Bupati Aceh Besar sebagai Pejabat yang mengeluarkan Surat Edaran tidak perlu memakai dasar hukum dikarenakan Surat Edaran merupakan suatu peraturan kebijakan yang diterbitkan semata-mata berdasarkan kewenangan bebas. Surat Edaran tersebut mengikuti dasar hukum peraturan Syariat Islam yang mana seharusnya tidak memerlukan dasar hukum dan tidak memperhatikan Peraturan yang sudah tercantum dalam Permendagri yang Surat Edaran hanya sebagai pemberitahuan mendesak saja dan tidak wajib diikuti peraturannya. Berdasarkan hal ini Penulis tertarik untuk mengkaji masalah tersebut dengan judul **“Kedudukan Surat Bupati Aceh Besar Nomor 451/65/2018 Perihal Pemakaian Busana Muslimah Bagi Pramugari Menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 dan Permendagri Nomor 55 Tahun 2010”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka sebagai fokus penelitian ini yang menjadi rumusan masalah adalah sebagai berikut:

1. Apa saja pertimbangan terbitnya Surat Edaran Bupati Aceh Besar Nomor 451/65/2018 Perihal Pemakaian Busana Muslimah Bagi Pramugari?

---

<sup>3</sup> Muhammad Zaeki (2018) *Menjelaskan Pro Kontra Peraturan Jilbab atau Hijab kepada Pramugari oleh Bupati Aceh Besar*, Artikel, NAD.

2. Bagaimana kedudukan Surat Edaran Bupati Aceh Besar Nomor 451/65/2018 ditinjau dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh dan Permendagri No. 55 Tahun 2010?

### C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui lahirnya Surat Edaran Bupati Aceh Besar Nomor 451/65/2018 Perihal Pemakaian Busana Muslimah Bagi Pramugari.
2. Untuk mengetahui kedudukan Surat Bupati Aceh Besar Nomor 451/65/2018 di tinjau dari Undang-Undang No 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh dan Permendagri No. 55 Tahun 2010.

### D. Penjelasan Istilah

Penjelasan Istilah dalam penelitian ini merupakan pemaparan terhadap definisi operasional *variable* penelitian yang urgent dijelaskan untuk mempertegas substansi dari penelitian yang penulis lakukan, berikut ini adalah frase yang membentuk judul penelitian yang telah penulis format, yaitu:

#### 1. Kedudukan Hukum

Kedudukan Berarti status, baik untuk seseorang, tepat, maupun benda dalam kamus besar bahasa indonesia, namun dalam istilah hukum adalah suatu status atau posisi di mana suatu subyek hukum atau obyek hukum ditempatkan agar memiliki fungsi dan tujuan. Selain itu juga kedudukan hukum merupakan penentu bagaimana subyek hukum atau obyek hukum dapat melakukan kegiatan yang diperbolehkan atau tidak dibolehkan.<sup>4</sup>

Menurut Harjono, dalam buku Konstitusi sebagai Rumah Bangsa, bahwa *Legal Standing* atau disebut dengan kedudukan hukum. *Legal standing* adalah keadaan di mana seseorang atau suatu pihak ditentukan

---

<sup>4</sup> Yan Pramadya Puspa, *Kamus Hukum*, (Semarang: CV. Aneka Ilmu, 2008) hlm. 284.

memenuhi syarat dan oleh karena itu mempunyai hak untuk mengajukan permohonan penyelesaian perselisihan atau sengketa atau perkara di depan Mahkamah Konstitusi.<sup>5</sup>

## 2. Surat Edaran

Surat Edaran merupakan surat yang berisi penjelasan atau petunjuk tentang pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan dan/atau perintah yang digunakan untuk menyampaikan hal tertentu kepada pihak dalam bentuk yang sama dengan alamat tujuan bersifat kolektif beredar dari tangan ke tangan lainnya.<sup>6</sup>

## 3. UUPA

UUPA atau Undang-Undang Pemerintah Aceh merupakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 yang mengatur Pemerintah Aceh. UUPA ini sebagai pengganti Undang-Undang Otonomi Khusus dan hasil kesepakatan damai antara Pemerintah Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM), Undang-Undang ini dibuat oleh DPR pada 11 juli 2006 dan disahkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 1 agustus 2006.<sup>7</sup>

## 4. Permendagri

Permendagri (Peraturan Menteri Dalam Negeri) adalah peraturan yang dikeluarkan Menteri Dalam Negeri dalam lingkup tugas dan wewenangnya. Semua unsur pemerintahan teritorial, termasuk organisasi, ketatanegaraan, penyiapan -ruang, administrasi moneter, dan penataan, termasuk dalam ranah Permendagri. Permendagri serta peraturan dan pedoman lainnya, misalnya, berperan penting dalam menjaga ketertiban, pemerataan, dan kepastian hukum dalam suatu negara. Mereka mengontrol

---

<sup>5</sup> Harjono, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 176.

<sup>6</sup> Siti Rohana, dkk, Penulisan Surat Edaran dan Surat Pengumuman Dinas Pendidikan Kabupaten Kubu Raya, *Jurnal Penelitian*, Program Studi Pendidikan Bahasa dan Sastra Indonesia FKIP Untan.

hubungan antara penduduk dan otoritas publik dan memberikan dasar yang sah untuk kehidupan sehari-hari dan pelaksanaan inisiatif legislatif.

## **E. Kajian Pustaka**

Pada kajian pustaka ini sebagai rujukan dalam penelitian ini, maka penulis mencantumkan beberapa penelitian ini, maka penulis mencantumkan beberapa penelitian terdahulu berkaitan dengan masalah yang akan diteliti, yaitu:

Husaini Husda (2019) berjudul "*Spirit Pemberlakuan Syariat Islam Di Aceh Terhadap Perlindungan Perempuan (Studi Kasus Di Kabupaten Aceh Besar, Aceh Barat, Bireun Dan Kota Lhokseumawe)*". Tujuan utama penelitian ini untuk merekonstruksi pembangunan budaya dan image masyarakat yang adil terhadap pemberlakuan Syariat Islam di Aceh dalam berbagai regulasi yang ada, baik qanun, peraturan, instruksi maupun himbuan. Image ini dibangun melalui penelitian yang tidak seimbang yang dilakukan oleh kalangan pendukung kesetaraan gender dan HAM dalam berbagai penelitian mereka yang selalu menyatakan perempuan dikeang, dimarjinalkan, dan tidak diberikan ruang yang cukup di ranah domestik dan publik. Penelitian yang cukup banyak terekspos selama ini hanya baru melihat para pandangan kaum feminis, gender dan pemerhati HAM, sedangkan para akedemisi, ulama, pihak pengambil kebijakan (eksekutif dan legislatif) dan para perempuan "korban" belum tersentuh oleh penelitian-penelitian sebelumnya. Di sinilah pentingnya penelitian ini untuk melihat bagaimana pandangan dan pendapat para akedemisi, ulama, pemangku kebijakan (eksekutif dan legislatif) dan para perempuan "korban" terhadap Regulasi Pemberlakuan Syariat di 4 kabupaten di Aceh, yaitu Aceh Barat, Kota Lhokseumawe, Aceh Besar dan Bireun yang telah mengeluarkan regulasi, instruksi dan himbuan yang terkesan berobjek khusus terhadap kaum perempuan. Penelitian field research ini menggunakan pendekatan deskriptif

kualitatif, dengan data-data yang dikumpulkan melalui metode indept interview, dan telaah dokumern, yang kemudian disempurnakan dengan analisis data. Penelitian ini mendapatkan hasil bahwa para akademisi, ulama, pengambil kebijakan, dan pihak perempuan memiliki pandangan yang berbeda atas image syariat Islam di Aceh yang selama ini dibangun dari perspektif pendukung kesetaraan gender dan HAM. Hanya saja, aplikasi di lapangan, baik menyangkut tata cara penegakan dan sosialisasi, masih banyak hal yang harus dipertimbangkan. Untuk itu, sosialisasi yang kontinyu dan komprehensif dengan melibatkan para birokrat, akademisi, ulama dan kaum perempuan melalui jalur pendidikan formal dan non formal, mimbar jumat, kelompok pengajian di majelis taklim, pendidikan keluarga, dan jalur resmi pemerintahan, seperti razia dan tindakan-tindakan preventif lainnya.<sup>8</sup>

Abdul Rani Rianda (2023) Berjudul “*Evaluasi Perbup Aceh Besar Nomor 451/65/2018 Tentang “Pemakaian Busana Muslimah Bagi Pramugari” Pada Aktualisasi Busana Islami Bagi Pramugari Di Aceh*”. Dalam penelitian ini menunjukkan bahwa faktor Perbup ini masih berjalan yaitu pihak pramugari dan pengelola maskapai sangat menghargai dan mendukung segala peraturan yang diterbitkan oleh pemerintah guna menjunjung tinggi adat istiadat serta kekhususan yang ada di Aceh terutama yang berkaitan dengan Syari’at Islam, hingga sekarang Perbup No. 451/65/2018 ini masih berlaku dan terus berjalan. Dan manfaat dari lahirnya kebijakan ini ialah sebagai wadah untuk terus menegakkan Syari’at Islam serta bersikap toleransi terhadap budaya dan norma-norma yang berlaku di masyarakat Aceh.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Husaini Husda, *Spirit Pemberlakuan Syariat Islam Di Aceh Terhadap Perlindungan Perempuan (Studi Kasus Di Kabupaten Aceh Besar, Aceh Barat, Bireun Dan Kota Lhokseumawe)*, Pusat Penelitian Dan Penerbitan, Lembaga Penelitian Dan Pengabdian Kepada Masyarakat, Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh, Oktober 2019

<sup>9</sup> Abdul Rani Rianda, *Evaluasi Perbup Aceh Besar Nomor 451/65/2018 Tentang “Pemakaian Busana Muslimah Bagi Pramugari” Pada Aktualisasi Busana Islami Bagi Pramugari Di Aceh*, Fakultas Dakwah Dan Komunikasi Universitas Islam Negeri Ar-Raniry, Banda Aceh 2023 M/1445 H



Akhyar Ari Gayo (2017) berjudul “*Aspek Hukum Pelaksanaan Qanun Jinayat di Provinsi Aceh*”. Penelitian ini menjelaskan tentang Pelaksanaan hukum jinayat yang diatur dengan Qanun 14 Tahun 2014 tentang Qanun Jinayat dilaksanakan dalam rangka menjaga harkat dan martabat manusia dan untuk memproteksi dan melindungi masyarakat Aceh agar tidak lagi berbuat maksiat kepada Allah. Melalui pelaksanaan qanun jinayat berdampak berkurangnya tingkat pelanggaran syariat di tengah-tengah masyarakat Aceh. Penegakan qanun jinayat di Aceh dilaksanakan oleh Mahkamah Syari’at, Kepolisian, Kejaksaan, Wilayatul Hisbah (Polisi Syari’at), Dinas Syariat Islam, Majelis Adat Aceh sesuai dengan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Pemerintah Aceh. Legistimasi pemberlakuan qanun jinayat penerapan aturannya sesuai menurut derivasi hukum nasional yaitu sesuai dengan UUD 1945 Pasal 18 dimana Aceh memiliki kekhususan daerah dan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 yang diberikan kewenangan untuk mengatur tentang pendidikan, adat, agama, dan peran ulama, begitupun berdasarkan Pasal 125 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh, Syariat Islam dilakukan meliputi ibadah, ahkwal ql- syakhshiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), jinayah (hukum pidana), qadha (peradilan), tarbiyah pendidikan dan dakwah.<sup>10</sup>

Muhammad Yusuf (2019) dalam jurnalnya yang berjudul “*Efektivitas Pelaksanaan Hukum Jinayat di Aceh*”. Penelitian ini menjelaskan terkait dengan Efektivitas sebuah aturan hukum diawali oleh kesadaran hukum masyarakat kemudian menuju kepatuhan hukum dan akhirnya hukum berlaku efektif dalam mengurangi tingkat kejahatan dalam masyarakat. Semakin tinggi tingkat pemahaman masyarakat terhadap hukum maka semakin tinggi tingkat pemahaman masyarakat terhadap hukum maka semakin tinggi tingkat efektivitas

---

<sup>10</sup>Akhyar Ari Gayo, Penelitian Hukum Tentang Pelaksanaan Syariat Islam di Aceh. *Jurnal Penelitian DE JURE*, Vol. 17, 2017, hlm, 151.

sebuah aturan hukum. Pemahaman masyarakat terhadap hukum itu disosialisasikan dengan di pengaruhi oleh sejauh mana sebuah aturan hukum itu disosialisasikan dengan baik kepada masyarakat. Hasil penelitian dari penulis tersebut menunjukkan bahwa pelanggaran hukum jinayat di wilayah aceh belum menunjukkan adanya penurunan. Hal ini disebabkan oleh kurang sempurnanya sosialisasi hukum jinayat karena terkendala oleh kurangnya anggaran dan fasilitas yang mendukung sosialisasi huku serta terbatasnya Sumber Daya Manusia (SDM) yang dimiliki oleh Dinas Syariat Islam baik dari segi jumlahnya maupun dari segi kualitasnya.<sup>11</sup>

Noorviani Septyawaty (2006) dalam skripsinya yang berjudul *“Penerapan Syariat Islam di Nanggroe Aceh Darussalam Dalam Kaitannya Dengan Hukum Pidana di Indonesia”*. Dalam penelitian ini membahas mengenai Penerapan Syariat Islam di Nanggroe Aceh Darussalam tidak bertentangan dengan Hukum Pidana di Indonesia sebab berdasarkan pengaturan jenis sanksi dalam ketiga perbuatan pidana yang diatur dalam Qanun khususnya dikaitkan dengan Pasal 18 KUHP dan Pasal 30 KUHP sama sekali tidak menyimpang dari ketentuan yang mengatur secara umum tersebut. Selain itu apabila dilihat dari dasar hukum yang ada dalam Konstitusi Negara Indonesia antara lain diatur dalam UUD 1945 terutama Pasal 18B, UU Nomor 10 Tahun 2004, UU Nomor 32 Tahun 2004, UU Nomor 44 Tahun 1999 dan UU Nomor 18 Tahun 2001 memberikan peluang yang sangat besar sebagai pembuka jalan bagi pelaksanaan Syariat Islam dalam kehidupan bermasyarakat di Bumi Serambi Mekkah sehingga penerapan Syariat Islam di Aceh menjadi sesuatu yang tidak bertentangan dengan konstitusi di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pelaksanaan dari UU Nomor 18 Tahun 2001 diatur dalam Qanun di NAD yang dapat mengesampingkan peraturan perundang yang lain dengan mengikuti asas

---

<sup>11</sup>Muhammad Yusuf, Efektivitas Pelaksanaan Hukum Jinayat Di Aceh, *Jurnal Hukum Keluarga dan Hukum Islam*, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry, Vol. 3, 2019, hlm. 129.

*lex specialis derogate legi generali* yaitu peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus ketentuan KUHP yang bersifat umum dapat dikalahkan dengan peraturan yang lebih khusus sebagaimana yang diatur dalam Pasal 103 KUHP<sup>12</sup>

Ali Geno Berutu (2016) dalam penelitiannya yang berjudul “*Penerapan Syariat Islam Aceh Dalam Lintas Sejarah*”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dilihat dari sudut pandang tujuan dari pemberlakuan Syariat Islam di Aceh memiliki dua sisi berbeda, Pertama: sisi ke-Indonesia, yaitu pemberlakuan Syariat Islam di Aceh ditunjukkan untuk mencegah agar Aceh tidak memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari sisi ini dapat dilihat bahwa proses-proses pemberlakuan Syariat Islam di Aceh bukanlah suatu proses yang genuine dan alaniah, tapi lebih merupakan suatu move dan kebijakan politik dalam rangka mencegah Aceh dari upaya pemisahannya dari NKRI. Penerapan Syariat Islam pada tahap ini, yakni untuk meminimalisir ketidakpuasan Aceh terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah pusat, dan lebih merupakan political, langkah politik darurat, untuk menyelamatkan Aceh dalam pangkuan republik, yang bertujuan untuk mendatangkan kenyamanan psikologis bagi masyarakat Aceh, Kedua: gagasan atau tujuan dari rakyat Aceh. Artinya bahwa pemberlakuan Syariat Islam di Aceh merupakan cita-cita dan hasrat yang sudah lama terpendam sejak zaman DI/TII yang di pimpin oleh Teuku Muhammad Daud Beureueh untuk mewujudkan tujuan-tujuan tersebut Pemerintah Indonesia melalui DPR-RI telah mensahkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD). Dalam undang-undang ini, kepada Aceh diberikan Peradilan Syariat Islam yang akan dijalankan oleh Mahkamah Syari’at, yang kewenangannya di tetapkan oleh Qanun.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup>Noorviani Septyawaty, *Penerapan Syariat Islam di Nanggroe Aceh Darussalam Dalam Kaitannya Dengan Hukum Pidana di Indonesia*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, (Surabaya, 2006), hlm. 60.

<sup>13</sup>Ali Geno Berutu, *Penerapan Syariat Islam Aceh Dalam Lintas Sejarah*, Sekolah Pasca Sarjana, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, Jurnal Hukum, Vol. 13.

Falsa Lamkaruna (2023) dalam penelitiannya yang berjudul “*Keabsahan Surat Edaran Bupati Bireuen Nomor 451/199/2023 Tentang Larangan Live Musik Di Kabupaten Bireuen*”. Hasil penelitian, pertama, Surat Edaran merupakan naskah dinas yang bersifat informatif dan internal organisasi, sedangkan Surat Edaran Bupati Bireuen Nomor 451/199/2023 Tentang Larangan Live Musik di Kabupaten Bireuen ini mengikat umum dan memuat sanksi didalamnya, dan itu dianggap tidak sah dalam norma hukum. Kedua, urgensi Surat Edaran ini dikeluarkan karena keresahan masyarakat dan terganggunya ketertiban di masyarakat umum, tetapi terjadinya kekeliruan pada norma hukum, yang mana seharusnya Surat Edaran ini sesuai norma itu bersifat internal dan tidak memuat sanksi tentu saja ini tidak sesuai dengan norma hukum dan Surat Edaran ini tidak sah dalam pandangan hukum, jika kita mengacu pada urgensi Surat Edaran ini dikeluarkan untuk menjaga ketertiban hingga sesuai dengan maqashid syariah dalam menjaga agama, harta, dan akal masyarakat sehingga sesuai dengan konsep-konsep kehidupan beragama.<sup>14</sup>

## **F. Metode Penelitian**

Dalam setiap penulisan karya ilmiah dibutuhkan berupa data-data yang lengkap dan objektif serta mempunyai metode dan cara tertentu sesuai dengan permasalahan yang akan penulis teliti. Sehingga metode penelitian ini dapat dimaknai sebagai prinsip-prinsip ataupun prosedur yang digunakan dalam mendekati suatu persoalan atau fakta untuk mendapatkan suatu pengetahuan dan ilmu pengetahuan.<sup>15</sup> Penulisan yang akan penulis lakukan dalam sebuah penelitian ini telah memuat beberapa metode penelitian mulai dari pendekatan

---

<sup>14</sup> Falsa Lamkaruna, *Keabsahan Surat Edaran Bupati Bireuen Nomor: 451/199/2023 Tentang Larangan Pelaksanaan Live Musik di Kabupaten Bireuen*, Skripsi, Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry, Banda Aceh, 2023.

<sup>15</sup> Warul Walidin, dkk, *Metodologi Penelitian Kualitatif & Grounded Theory*, (Banda Aceh: FTK Ar-Raniry Press, 2015), hlm. 2.

penelitian hingga pedoman penulis dalam suatu penelitian. Adapun langkah-langkah yang akan ditempuh dalam mengumpulkan data adalah sebagai berikut

### 1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan Pendekatan hukum Deskriptif Yuridis adalah langkah yang peneliti terapkan dimana penelitian ini mengkaji hukum tertulis dari beberapa aspek yaitu aspek teori, sejarah, filosofis, perbandingan, materi, struktur, lingkup, konsistensi, penjabaran, secara umum, serta pasal demi pasal.<sup>16</sup> Teknik pengumpulan data serta argumentasi yang dibangun dalam penelitian ini menggunakan studi kualitatif yaitu, dengan cara mengumpulkan berbagai sumber referensi ilmiah baik itu dari sumber primer maupun sumber skunder melalui tulisan yang berkaitan dengan buku, jurnal, paper dan berita media massa terkait dengan dasar hukum penerapan Syariat Islam bagi Pramugari di Bandara Sultan Iskandar Muda Kabupaten Aceh Besar.

### 2. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis yang berkaitan dengan kualitatif,<sup>17</sup> jenis suatu penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu jenis penelitian yang bertujuan untuk mengumpulkan data-data informasi, dengan berbagai macam materi yang terdapat di ruang perpustakaan. Landasan teori ini dimanfaatkan sebagai gambaran agar fokus kepada penelitian sesuai dengan fakta yang terdapat pada data dan menggali keadaan dari suatu situasi, juga menjelaskan makna-makna yang terjadi pada realita.

---

<sup>16</sup>Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2024), hlm. 12.

<sup>17</sup> Moleong, LEXY J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya Offset, 2007).

Penelitian ini bersifat penelitian deskriptif analisis, merupakan penelitian dengan memaparkan seluruh data yang ada dan kemudian dianalisis secara detail, sehingga pada akhirnya menghasilkan kesimpulan sesuai dengan pokok permasalahan. Pada penelitian ini penulis berusaha mendeskripsikan suatu teori dan aspek tertentu untuk menjelaskan kedudukan surat bupati aceh besar nomor 451/65/2018 perihal pemakaian busana muslimah bagi pramugari menurut UUPA dan PERMENDAGRI.

### 3. Sumber Data

Sumber data pada penelitian ini merupakan rujukan di mana suatu data diperoleh dan memiliki informasi yang jelas tentang cara mengambil data mengolahnya. Adapun sumber data dalam penelitian ini sebagai berikut:

#### a. Data Primer

Data primer adalah sumber data yang langsung memberikan data kepada pengumpul data.<sup>18</sup> Data primer yaitu data utama dalam penelitian ini, yaitu studi pustaka dan jurnal-jurnal yang berisikan tentang Kedudukan Surat Bupati Aceh Besar Nomor 451/65/2018 Perihal Pemakaian Busana Muslimah Bagi Pramugari Menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 dan Permendagri Nomor 55 Tahun 2010.

#### b. Data Sekunder

Data skunder merupakan sumber data lainnya yang dikumpulkan sebagai data pendukung yang telah tersedia sebelum penelitian dilakukan.<sup>19</sup> Data skunder yaitu data-data yang memberikan penjelasan mengenai data-data primer yang diperoleh dari studi kepustakaan berupa literatur yang berkaitan dengan permasalahan (jurnal, skripsi, tesis, dan disertai dengan data-data yang bersumber dari laman *website*) sesuai dengan judul yang membahas tentang

---

<sup>18</sup> Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, (Bandung: ALFABETA, 2012), hlm.139.

<sup>19</sup> Ulber Silalahi, *Metode Penelitian Sosial*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2012), hlm.289.

argumen Surat Bupati Aceh Besar Perihal Pemakaian Busana Muslimah Bagi Pramugari

#### 4. Metode Pengumpulan Data

Penelitian ini termasuk penelitian kepustakaan (*library research*), maka data-data penelitian ini secara keseluruhan diperoleh melalui bahan-bahan kepustakaan, seperti buku-buku hukum, buku-buku tentang surat edaran, buku-buku terkait dengan undang-undang yang sedang dikaji, jurnal dan tesis hukum dan kamus hukum serta sumber lainnya yang terdapat dalam kepustakaan yang dapat memberikan keterangan langsung maupun tidak langsung terkait dengan masalah yang sedang dikaji saat ini.

#### 5. Teknik Analisis Data

teknik penelitian ini menggunakan teknik Analisis data yang berupa kumpulan diksi tertulis maupun lisan dari beberapa objek pengamatan. Sehingga penulis menganalisa berdasarkan uraian analisis yuridis normatif, yaitu menelaah serta menguraikan tentang Permendagri Nomor 55 Tahun Tentang Naskah Dinas di Lingkungan Kementerian dalam Negeri mengatur berbagai hal terkait administrasi dan tata usaha negara di Kementerian Dalam Negeri dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh, serta argumen-argumen yang ada.

Adapun teknik analisa masalah penulis menggunakan adalah teknik analisis isi (*contents analysis*) yaitu penelitian yang menggunakan secara umum tentang objek yang akan diteliti Permendagri Nomor 55 Tahun 2010 Tentang Naskah Dinas di Lingkungan Kementerian dalam Negeri mengatur berbagai hal terkait administrasi dan tata usaha negara di Kementerian Dalam Negeri dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh diteliti secara sistematis sehingga diperoleh kesimpulan.

#### 6. Pedoman Penulisan Skripsi

Teknik penulisan skripsi ini penulis berpedoman kepada Buku Pedoman Penulisan Skripsi Edisi Revisi Tahun 2019 yang diterbitkan oleh Fakultas Syari'at dan Hukum UIN Ar Raniry Darussalam Banda Aceh.

## **G. Sistematika Pembahasan**

Untuk mempermudah pemahaman terhadap penelitian yang akan disusun ke dalam beberapa bab, maka penulis akan membuat pembahasan dari bab satu sampai bab empat yang akan disusun secara sistematis sebagai berikut:

Dalam Bab Satu telah membahas tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, penjelasan istilah, metode penelitian, dan sistematika pembahasan.

Dalam Bab Dua penulis akan menjelaskan tentang pembahasan teoritis, dimana penulis akan menjelaskan kedudukan Surat Bupati Aceh Besar Nomor 451/65/2018 Perihal Pemakaian Busana Muslimah bagi Pramugari yang mendarat di Aceh Besar. Dalam bab ini menjelaskan bagaimana kedudukan Surat Bupati Aceh Besar jika dikaitkan dengan Undang-Undang Pemerintah Aceh Nomor 11 Tahun 2006 dan Permendagri Nomor 55 Tahun 2010.

Dalam Bab Tiga merupakan pembahasan yang berisikan permasalahan yang terjadi serta hasil penelitian, dimana penulis akan memaparkan penerapan oleh Pemerintah Aceh Besar tentang berjalannya peraturan memakai pakaian busana Muslimah Syariat Islam di Aceh bagi Pramugari Menurut Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh.

Dalam Bab Empat yang merupakan bab terakhir di dalam penelitian ini, yaitu penutup dari penelitian berupa kesimpulan untuk menjawab dari hasil rumusan masalah yang terdapat dalam Bab satu. Serta terdapat juga rekomendasi maupun saran-saran yang bersifat membangun dan berguna untuk kepentingan pihak terkait.



## **BAB DUA**

### **LANDASAN TEORITIS**

#### **A. Peraturan Kebijakan dan ciri-cirinya**

Philipus M. Hadjon telah mengemukakan bahwa peraturan kebijakan, *beleidsregel* atau *policy rule* diciptakan oleh pejabat administrasi negara untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintah. Eksistensi peraturan kebijakan tersebut merupakan konsekuensi atas negara hukum kesejahteraan yang membebaskan tugas yang sangat luas, yaitu menyelenggarakan kesejahteraan rakyat (*welfare state*), kepada pemerintah. Tugas-tugas pemerintahan dapat diselenggarakan jika pemerintah diberi kebebasan untuk mengambil kebijakan sesuai dengan situasi dan kondisi faktual. Kebijakan-kebijakan pejabat administrasi negara itu kemudian dituangkan dalam bentuk peraturan-peraturan kebijakan.<sup>20</sup>

Didalam penyelenggaraan tugas-tugas administrasi negara, pemerintah banyak mengeluarkan kebijakan yang dituangkan dalam berbagai bentuk seperti:

- a) *Beleidslijnen* (garis-garis kebijakan),
- b) *Het beleid* (kebijakan),
- c) *Voorschriften* (peraturan-peraturan),
- d) *Richtlijn* (pedoman-pedoman),
- e) *Regelingan* (petunjuk-petunjuk),
- f) *Circulaires* (surat edaran),
- g) *Resoluties* (resolusi-resolusi),
- h) *Aanschrijvingen* (instruksi-instruksi),
- i) *Beleidsnota's* (nota kebijakan),
- j) *Reglemen* (peraturan-peraturan menteri),
- k) *Beschikkingen* (keputusan-keputusan),
- l) *Bekendmaking* (pengumuman-pengumuman).<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Jakarta: Erlangga, 2010) hlm. 101.

<sup>21</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006), hlm. 174.

Tidak mudah untuk memberikan pengertian tentang apa itu peraturan kebijakan. Menurut Ganz, memberikan definisi tentang peraturan kebijakan adalah suatu tantangan. Peraturan kebijakan bukanlah istilah yang memiliki pengertian khusus dalam bidang atau profesi tertentu (*term of art*) tetapi berada pada wilayah yang bukan hitam atau putih tetapi abu-abu (*a matter degree*). Megarry menyatakan bahwa peraturan kebijakan dikenal sebagai jenis peraturan yang aneh atau ganjil, peraturan yang mana tidak seperti *delegated legislation*, tidak dibuat berdasarkan kekuasaan legislatif.<sup>22</sup>

Peraturan kebijakan merupakan produk kebijakan yang bersifat bebas yang ditetapkan oleh pejabat-pejabat administrasi negara dalam rangka penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan. Kebijakan pejabat administrasi negara tersebut kemudian dituangkan dalam suatu format tertentu supaya dapat diberlakukan secara umum (berlaku sama bagi setiap warga negara). Dalam hal tertentu, bentuk format peraturan kebijakan sering tidak berbeda atau tidak dapat dibedakan dari format peraturan perundang-undangan.<sup>23</sup>

Peraturan kebijakan menjadi pedoman bagi pemerintah terutama di mana pemerintah memiliki kekuasaan diskresi yang luas. Dengan demikian, peraturan kebijakan membantu untuk mencegah tindakan sewenang-wenang. Pada mulanya, peraturan kebijakan hanya dimaksudkan untuk memiliki akibat ke dalam (internal). Namun, peraturan kebijakan cenderung diumumkan kepada publik melalui pengumuman resmi maupun tidak resmi, sedangkan isinya kadang-kadang berasal dari praktik pemerintahan. Peraturan kebijakan berbeda dari peraturan perundang-undangan atau peraturan yang mengikat umum. Peraturan kebijakan tidak dibuat berdasarkan pada kekuasaan membuat peraturan perundang-undangan tetapi diterima dan diikuti oleh badan atau

---

<sup>22</sup> H.E. Broring, *Administrative Rules in British Law*, (Maastricht J. Eur. & Comp. L. 253, 1994), hlm. 273.

<sup>23</sup> Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Jakarta: Erlangga, 2010), hlm. 101.

pejabat pemerintahan yang berwenang melaksanakan kekuasaan diskresinya. Peraturan kebijakan menetapkan bagaimana kekuasaan diskresi itu dilaksanakan.<sup>24</sup>

Berpegang pada definisi tentang peraturan kebijaksanaan sebagaimana telah diuraikan di atas, peraturan kebijaksanaan pada dasarnya mengandung pengertian sebagai berikut:<sup>25</sup>

- a) Dibuat oleh badan/pejabat pemerintahan.
- b) Kewenangan membuat peraturan kebijakan tidak berdasarkan wewenang berdasarkan peraturan perundang-undangan tetapi karena diskresi yang dimiliki oleh badan/pejabat pemerintahan tersebut sehingga bukan peraturan pelaksanaan peraturan perundang-undangan.
- c) Dapat berwujud berbagai bentuk, misalnya surat edaran, instruksi, dan lain-lain.
- d) Dapat berisi perintah, petunjuk pelaksanaan, pemberitahuan, imbauan, dan lain-lain.
- e) Berlaku bagi badan/pejabat pemerintahan yang menerbitkannya beserta seluruh badan/pejabat yang berada dalam ruang lingkup kewenangannya dan terkadang dapat berlaku ke luar.

Berdasarkan pengertian di atas dapat diambil pemahaman penting bahwa peraturan kebijaksanaan bukanlah jenis peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, tidak dapat digunakan untuk mengubah apalagi membatalkan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan terutama undang-undang. Jika misalnya, berdasarkan pertimbangan badan/pejabat pemerintahan tertentu terdapat ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, maka yang dapat dilakukannya hanyalah menerbitkan peraturan kebijaksanaan (misalnya surat edaran) yang isinya memberitahukan bahwa ketentuan tersebut telah tertinggal oleh perkembangan

---

<sup>24</sup> A'an Efendi & Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), hlm. 228.

<sup>25</sup> *Ibid.*

dan disarankan untuk tidak menerapkannya, tetapi tidak dapat membatalkannya. Pembatalan peraturan perundang-undangan hanya dapat dilakukan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau sederajat.

Peraturan kebijakan di Indonesia di artikan sebagai produk kebijakan yang bersifat bebas yang ditetapkan oleh pejabat-pejabat administrasi negara dalam rangka menyelenggarakan tugas pemerintahan. Menurut Bagir Manan, Peraturan Kebijakan mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:<sup>26</sup>

- a) Peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan;
- b) Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijakan;
- c) Peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid*, karena memang tidak ada dasar peraturan perundang-undangan untuk membuat keputusan peraturan kebijakan tersebut;
- d) Peraturan kebijakan dibuat berdasarkan *freies ermessen* dan ketiadaan wewenang administrasi bersangkutan membuat peraturan perundang-undangan;
- e) Pengujian terhadap suatu peraturan kebijakan lebih diserahkan kepada *doelmatigheid* (kemanfaatan hukum) sehingga batu ujinya adalah asas-asas umum pemerintahan yang layak;
- f) Dalam praktik diberi format dalam berbagai bentuk dan jenis aturan.

Dalam praktiknya di Indonesia, Bagir Manan juga memberikan contoh bentuk peraturan kebijakan yang pernah digunakan dalam administrasi pemerintahan antara lain: Keputusan, Surat Edaran, Instruksi, Pengumuman tertulis, bahkan ada juga peraturan kebijakan yang berbentuk peraturan. Namun, terdapat juga peraturan kebijakan yang tetap diakui sebagai peraturan perundangan dengan beberapa ciri yang harus terpenuhi. Ciri-ciri yang harus

---

<sup>26</sup> Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm. 85.

terpenuhi untuk suatu peraturan kebijakan tetap diakui sebagai peraturan perundangan adalah sebagai berikut:<sup>27</sup>

- a) Berupa keputusan atau peraturan tertulis yang mempunyai bentuk dan format tertentu;
- b) Dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah yang dibentuk berdasarkan kewenangan perundang-undangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi;
- c) Memuat norma hukum yang mengikat secara umum artinya norma hukum yang ditujukan untuk orang banyak dan tidak ditujukan kepada individu tertentu, tetapi berlaku bagi siapapun;
- d) Melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan artinya pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut telah diatur dalam peraturan perundang-undangan tertentu.

## **B. Bentuk Peraturan Kebijakan dalam Administrasi Pemerintahan**

Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam praktiknya di Indonesia, peraturan kebijakan dapat dibuat dalam bentuk-bentuk seperti:

- a) Surat edaran.
- b) Surat perintah
- c) Pedoman Kerja atau Manual;
- d) Petunjuk Pelaksanaan (*Juklak*);
- e) Petunjuk Teknis (*Juknis*);
- f) Buku Panduan atau “*guide*” (*guidance*);
- g) Kerangka Acuan atau *Term of Reference* (TOR);
- h) Desain Kerja atau Desain Proyek (*Project Design*).<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> SF. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2018), hlm. 244.

<sup>28</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 274.

Selain bentuk-bentuk yang dikemukakan Jimly Asshiddiqie, Bagir Manan juga memberikan contoh bentuk peraturan kebijakan yang pernah digunakan dalam administrasi pemerintahan. Beberapa bentuk tersebut antara lain:

- a) Peraturan kebijakan yang berbentuk peraturan. Sebagai contoh peraturan kebijakan yang berbentuk peraturan adalah Permendagri No.4 Tahun 1976 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penyerahan Urusan-urusan dari Daerah Tingkat I kepada Daerah Tingkat II.
- b) Peraturan kebijakan yang berbentuk keputusan. Peraturan kebijakan yang berbentuk keputusan bukanlah KTUN. Sifat substansinya berbeda dengan KTUN yang bersifat konkret, individual, dan final. Contoh peraturan kebijakan berbentuk keputusan adalah Keppres No.29 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
- c) Surat Edaran. Administrasi negara sebagai pelaksana suatu kebijakan tidak dapat begitu saja mengenyampingkan surat edaran. Karena, walaupun Surat edaran bukan merupakan suatu ketentuan hukum tetapi merupakan manifestasi dari kebebasan bertindak yang melekat pada administrasi negara. Dalam administrasi negara juga berlaku asas mematuhi keputusan sendiri dan menjalankan dengan sungguh sungguh kebijakan yang ditetapkan secara hirarkis dalam lingkungan administrasi negara yang bersangkutan.
- d) Instruksi. Instruksi merupakan suatu bentuk keputusan yang bersifat hirarkis, berlaku bagi jajaran administrasi negara di bawah pembuat instruksi. Berdasarkan isinya, terdapat instruksi yang merupakan peraturan kebijakan dan ada juga yang bukan peraturan kebijakan. Instruksi tentang kebijakan konkret tertentu (khusus) tidak dapat dimasukkan sebagai peraturan kebijakan. Instruksi untuk melaksanakan tugas tertentu bukanlah peraturan kebijakan. Instruksi akan menjadi peraturan kebijakan jika disertai dengan ketentuan yang bersifat umum.

- e) Pengumuman tertulis. Sekitar tahun 1945-1949 cukup banyak dijumpai berbagai macam pengumuman atau maklumat. Tetapi maklumat yang ditetapkan pada waktu itu tidak selalu bersifat peraturan kebijakan. Perlu dibedakan kedudukan Presiden dan Wakil Presiden saat membuat pengumuman atau maklumat, apakah sebagai administrasi negara atau pemegang kekuasaan negara.
- f) Maklumat Nomor X Tahun 1945 (16 Oktober 1945), menurut Bagir Manan, harus dipahami sebagai keputusan negara bukan administrasi negara. Pengumuman sebagai peraturan kebijakan juga harus berbentuk tertulis dan bersifat umum.<sup>29</sup>

### **C. Peraturan Kebijakan dalam Hirarki Perundang-undangan**

Masalah hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur terakhir kalinya dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 ini dikarenakan dalam undang-undang tersebut masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga perlu diganti.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam pasal 7 disebutkan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri dari tujuh jenjang hierarki, yaitu:

- a) UUD NRI 1945
- b) TAP MPR
- c) UU / Perpu
- d) Peraturan Pemerintah

---

<sup>29</sup> Bagir Manan, *Peraturan Kebijakan*, (Jakarta: Varia Peradilan, 2008), hlm. 16-17.

- e) Pemerintah Presiden
- f) Perda Provinsi
- g) Perda Kab/Kota

Selain itu, dalam pasal 8 ayat (1) juga disebutkan bahwa peraturan perundang-undangan juga mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-undang, termasuk juga DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota serta Gubernur dan Bupati/Walikota.

Berdasarkan ketentuan pasal 7 dan pasal 8 dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangian diatas, apakah negara Indonesia hanya mengenal semata-mata peraturan-peraturan yang telah disebutkan dalam pasal 7 dan pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pada dasarnya norma hukum (*rechtsnorm*) itu ada dalam bentuk peraturan-peraturan (*regels*) dan ada pula dalam bentuk ketentuan lainnya (*andere bepalingen*). Disamping adanya peraturan (hierarki dan non hierarki berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) terdapat pula berbagai bentuk ketentuan yang sebenarnya bukan merupakan peraturan, namun dianggap sebagai peraturan sehingga disebut dengan istilah legislasi semu.<sup>30</sup>

Berkaitan dengan legislasi semu tersebut, Jimly Asshidqie berpendapat bahwa sebagai aparat pelaksana, pada pokoknya, para pejabat pemerintah hanya berfungsi sebagai pelaksana peraturan perundang-undangan produk dari Dewan Perwakilan Rakyat (*legislatif*). Memang benar bahwa setiap pemerintah perlu

---

<sup>30</sup> Diakses melalui <https://id.scribd.com/document/681725786/Legislati-Semu>, Zafrullah Salim, *Artikel Legislasi Semu (Pseudowetgeving)*, tanggal 3 Februari 2024, Pukul 18.53 WIB



diberikan hak untuk mengatur (*pouvoir reglementair*), yaitu melalui apa yang disebut dengan “*beleidsregels*” atau “*policy rules*” selain bentuk undang-undang yang dihasilkan oleh parlemen. Namun, *policy rules* itu hendaknya tetap dibuat atas dasar perintah ataupun kuasa undang-undang. Karena itu, perlu dibedakan antara materi-materi “*policy rules*” dengan materi-materi yang seharusnya dibentuk dalam undang-undang, tetapi karena keadaan tidak memungkinkan terpaksa dibuat dalam bentuk peraturan di bawah tingkat undang-undang.<sup>31</sup>

Ilmu hukum tata negara mengenal adanya prinsip *freies ermessen* atau kebebasan bagi pemerintah untuk memiliki ruang gerak yang leluasa dalam usahanya mencapai tujuan pemerintahan. Atas jalan pikiran ini, wewenang Pemerintah untuk menetapkan *policy rules* (*beleidsregels*) dibuat leluasa untuk mengatur segala sesuatu yang belum ditentukan dalam undang-undang. Karena itu, Jimly Asshidqie juga mengusulkan kiranya prinsip *freies ermessen* itu di masa depan hendaklah dibatasi, baik dalam materinya maupun dalam prosedurnya. Hal-hal yang perlu dibatasi itu diantaranya:

- a) Materi yang dapat diatur melalui *policy rules* yang didasarkan atas prinsip *freies Ermessen* itu hendaknya dibedakan antara materi yang seharusnya dimuat dalam bentuk undang-undang, dan materi yang seharusnya dimuat dalam bentuk peraturan di bawah undang-undang.
- b) Nomenklatur yang dipakai untuk bentuk peraturan yang memuat materi yang seharusnya dimuat dalam undang-undang itu adalah Peraturan Pemerintah atau yang dalam ketentuan UUD 1945 yang lama disebut Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
- c) Prosedur penetapannya dilakukan oleh Presiden dan segera setelah itu dimintakan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Masa berlakunya Peraturan Pemerintah tersebut paling lama adalah 1 tahun. Apabila dalam masa itu, tidak diperoleh persetujuan DPR, maka peraturan

---

<sup>31</sup> Jimly Asshidqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: FH-UII Press, 2005) hlm. 191.

tersebut tidak berlaku lagi karena hukum, meskipun tidak dicabut secara resmi oleh Presiden.

- d) Selain bentuk peraturan pemerintah (sebagai pengganti undang-undang) tersebut diatas, semua bentuk peraturan yang lain haruslah dibuat atas dasar perintah undang-undang atau dalam rangka melaksanakan undang-undang.<sup>32</sup>

Para pejabat yang diberi hak untuk mengeluarkan produk peraturan dimaksud harus dibatasi hanya pejabat yang menduduki jabatan-jabatan yang bersifat politik, yaitu Presiden, Menteri atau Pejabat setingkat Menteri, Gubernur, Bupati, Walikota, dan Kepala Desa. Agar konsisten, nomenklatur untuk semua bentuk peraturan itu sebaiknya menggunakan sebutan “peraturan”, misalnya Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Gubernur Bank Indonesia dan sebagainya. Dengan demikian pejabat administratif seperti Sekretaris Jenderal dan Direktur Jenderal tidak lagi diperkenankan mengeluarkan peraturan untuk kepentingan publik atas nama jabatannya sendiri. Semua bentuk dokumen pengaturan kepentingan publik harus dituangkan dalam bentuk peraturan yang dikeluarkan oleh pejabat publik, dalam hal ini yaitu pejabat yang menduduki jabatan yang bersifat politis (*political appointment*).

Selain itu, Bagir Manan juga mengemukakan bahwa bentuk peraturan kebijakan memang memiliki persamaan dengan peraturan perundang-undangan, namun secara tegas beliau menyatakan bahwa peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan. Salah satu aspek yang membedakan adalah pembentuk peraturan kebijakan tidak memiliki kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, peraturan kebijakan (*beleidsregel*) bukan merupakan peraturan perundang-undangan. Hal ini dikarenakan pejabat atau badan yang mengeluarkan peraturan kebijakan adalah *in casu* tidak memiliki kewenangan

---

<sup>32</sup> Diakses melalui <https://id.scribd.com/document/681725786/Legislati-Semu>, Zafrullah Salim, *Artikel Legislati Semu (Pseudowetgeving)*, tanggal 3 Februari 2024, Pukul 19.17 WIB.

pembuatan peraturan (*wetgevende bevoegdheid*). Selain itu peraturan kebijakan juga tidak mengikat hukum secara langsung, tetapi hanya mempunyai relevansi hukum. Peraturan kebijakan dimaksudkan hanya untuk memberi peluang bagaimana pejabat atau suatu badan tata usaha negara menjalankan kewenangan pemerintahan (*beschikkings bevoegdheid*) yang harus dikaitkan dengan kewenangan pemerintahan atas dasar penggunaan diskresi (*discretionaire*).<sup>33</sup>

#### **D. Penetapan Syari'at Islam di Aceh**

Masyarakat Aceh dalam perjalanan panjang sejarahnya dikenal sebagai masyarakat yang sangat dekat bahkan fanatik terhadap ajaran Islam, sehingga Islam menjadi identitas budaya dan kesadaran jati diri. Masyarakat Aceh menyatukan ajaran agama ke dalam adat istiadat dan hukum adat sedemikian rupa sehingga menyatu dan terbaaur, yang dalam pepatah adat dinyatakan dengan ungkapan *Hukom ngoen adat lage dzat ngoen sifeut* (Hubungan syariat dengan adat adalah ibarat hubungan suatu zat (benda) dengan sifatnya, yaitu melekat dan tidak dapat dipisahkan).

Pelaksanaan Syariat Islam secara kaffah telah dilakukan sejak kerajaan Aceh Darussalam. Berlaku syariat Islam sebagai hukum positif tidak hanya untuk kerajaan Aceh, tetapi juga beberapa kerajaan Islam lainnya di nusantara ini seperti Demak, Banten dan lain-lain. Sejak pendudukan Belanda, Syariat Islam berjalan dengan Kaffah di wilayah kerajaan Aceh, karena Pemerintah Belanda menjalankan politik hukum kolonial. R Y

Tetapi dalam pertengahan abad ke 20 Syariat Islam mulai ditinggalkan dalam kehidupan masyarakatnya. Kemudian setelah itu rakyat Aceh kembali merindukan Syariat Islam demi mencapai *Baldatun Toyyibatun Wa Rabbun Ghafur*. Provinsi Aceh adalah sebuah negeri yang awal diberikan kuasa otonomi daerah oleh pihak Pemerintah Pusat kemudian diikuti daerah lain yaitu

---

<sup>33</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1997), hlm. 169.

Pemakasan (Madura), Kabupaten Garut, Cianjur dan Tasikmalaya (Jawa Barat). Begitu juga Kabupaten Bulukumba (Sulawesi Selatan) dan lain-lain. Tuntutan dan keinginan rakyat Aceh memberlakukan syariat Islam, mendapat respon positif pemerintah pusat dengan disahkan secara berturut-turut Undang-Undang RI, yaitu: pertama, Undang- Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah istimewa Aceh; kedua, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD). Kemudian diberlakukan Undang-Undang 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.<sup>34</sup>

Era reformasi di Indonesia pada tahun 1998 juga telah memberi peluang syariat Islam diberlakukan oleh pemerintah beberapa daerah di Indonesia terutamanya Nanggroe Aceh yang telah lama digelar Serambi Mekah . Pelaksanaan Syariat Islam telah dirumuskan secara yuridi melalui Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2000 tentang pembentukan organisasi dan tata kerja Majelis Perwakilan Ulama (MPU) Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Peraturan Daerah Nomor 5 tentang Pelaksanaan Syariat Islam.

Pada bulan Agustus tahun 2005 berlaku satu proses yang demokratis dan adil di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, yaitu berlaku satu rangka pelaksanaan Nota Kesefahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang dikenali dengan (*Memorandum Of Understanding between The Government of Republic Indonesia and the Free Aceh Movement*). Majlis ini berlangsung di Helsinki. Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) menegaskan bahawa komitmen mereka untuk menyelesaikan konflik Aceh secara damai dan aman. Pelaksanaan syari'at Islam di Aceh, diatur secara legal dalam UU No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Istimewa Aceh

---

<sup>34</sup> Abdul Gani Isa, *Formalisasi Syariat Islam Di Aceh*, (Banda Aceh: Yayasan Pena, 2013) hlm. 340-341.

dan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Kedua undang-undang ini menjadi dasar kuat bagi Aceh untuk menjalankan Syari'at Islam secara menyeluruh (*kaffah*).<sup>35</sup>

Hal ini menandakan Syari'at Islam adalah bagian dari kebijakan negara yang diberlakukan di Aceh. Oleh karena itu, dalam konteks pelaksanaannya pun tidak terlepas dari tanggung jawab negara. Dalam Pasal 3 UU No. 44 Tahun 1999 dinyatakan bahwa pelaksanaan Syari'at Islam merupakan keistimewaan Aceh. Keistimewaan ini merupakan bagian dari pengakuan bangsa Indonesia yang diberikan kepada daerah Aceh, karena perjuangan dan nilai-nilai hakiki masyarakat, yang tetap dipelihara secara turun-temurun sebagai landasan spiritual, moral dan kemanusiaan. Keistimewaan yang dimiliki Aceh meliputi: penyelenggaraan kehidupan beragama, adat, pendidikan dan peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah.<sup>36</sup>

Penyelenggaraan kehidupan beragama yang diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan Syari'at Islam secara menyeluruh (*kaffah*). Artinya, seluruh dimensi kehidupan masyarakat Aceh mendapat pengaturan dari hukum syariah. Pengaturan tersebut meliputi dimensi politik, pemerintahan, hukum, ekonomi, pendidikan, kesehatan, sosial budaya, dan lain-lain. Oleh karenanya, hukum yang diberlakukan di Aceh adalah hukum yang bersumber pada ajaran agama yaitu Syari'at Islam. Pertanyaan yang muncul apakah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dibenarkan suatu komunitas masyarakat menjalankan hukum agamanya seperti hukum agama Islam.<sup>37</sup>

Dengan mencermati kandungan makna Pasal 29 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 ayat (2) dapatlah dijawab pertanyaan tersebut. Negara dapat menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-

---

<sup>35</sup> Syahrizal Abbas, *Analisis terhadap Qanun Hukum Jinayat dan Qanun Hukum Acara Jinayat*. (Banda Aceh: Dinas Syariat Islam Aceh, 2015) hlm. 40.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> Syahrizal Abbas, *Analisis terhadap Qanun Hukum Jinayat dan Qanun Hukum Acara Jinayat*. (Banda Aceh: Dinas Syariat Islam Aceh, 2015), hlm. 44.

masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu. Kata ‘menjamin’ dalam Pasal 29 UUD 1945 jelas bermakna *imperatif*. Artinya, negara berkewajiban melakukan upaya-paya agar tiap penduduk memeluk agama dan beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu. Keaktifan negara di sini adalah memberikan jaminan bagaimana penduduk dapat memeluk dan menjalankan agamanya. Dalam konteks Syari‘at Islam di Aceh, negara bukan hanya berperan memfasilitasi kehidupan keagamaan, tetapi negara juga terlibat dalam mendesain formulasi-formulasi hukum yang bersumber dari ajaran Islam melalui kegiatan legislasinya. Keterlibatan Negara dalam menjalankan Syari‘at Islam di Aceh sebagai kewajiban konstitusional.<sup>38</sup>

Peran negara dalam pelaksanaan Syari‘at Islam di Aceh, berangkat dari pengakuan konstitusi UUD 1945 yang mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa. Salah satu kekhususan dan keistimewaan Aceh adalah pelaksanaan Syari‘at Islam, yang merupakan pandangan hidup masyarakat Aceh. Masyarakat Aceh dikenal sebagai komunitas agama yang menjadikan syariat Islam sebagai dasar dan standar yang menata hubungan manusia dengan alam lingkungannya. Setiap Muslim meyakini bahwa Syari‘at Islam merupakan jalan hidup yang dapat mengantarkan kebaikan, keadilan, kesejahteraan dan keselamatan di dunia dan di akhirat.

Dalam Pasal 1 ayat (7) UU No. Tahun 1999 disebutkan bahwa syariat Islam adalah tuntutan ajaran Islam dalam semua aspek kehidupan. Syariat Islam yang diberlakukan di Aceh tidak hanya dalam aspek aqidah dan *ibadah mahdhah*, tetapi juga dalam bidang muamalah dan bahkan dalam bidang jinayah. Dimensi-dimensi syariat Islam ini, ada yang tidak memerlukan kekuasaan negara dalam pelaksanaannya. Dalam bidang akidah dan pengamalan tentu tidak memerlukan kekuasaan negara, sedangkan dalam bidang pidana (*jinayah*) sangat membutuhkan kekuasaan negara dalam

---

<sup>38</sup> *Ibid.*

penegakannya. Oleh karena itu, pelaksanaan syariat islam di Aceh berada dalam kekuasaan negara, yang mana negara berperan penting dan bertanggung jawab dalam melaksanakan syariat islam secara menyeluruh di Aceh.

Pengakuan lebih lanjut terhadap pelaksanaan syariat islam di Aceh dalam konteks hukum negara terdapat dalam Pasal 125 UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA). Dalam undang-undang ini syariat Islam sudah menjadi hukum nasional, baik dalam proses penyusunan materi hukum, kelembagaan dan aparat penegak hukum, maupun peningkatan kesadaran hukum syariah. Pengaturan dan pembentukan Qanun Aceh yang bermateri syariah, pengaturan Mahkamah Syar'iyah, Kejaksaan, Kepolisian, Polisi Wilayahul Hisbah, Baitul Mal dan berbagai pengaturan lainnya tentang syari'ah menandakan Undang-undang No.11 Tahun 2006 sebagai payung hukum pelaksanaan Syari'at Islam di Aceh.<sup>39</sup>

Undang-undang No. 11 Tahun 2006 menghendaki adanya sejumlah peraturan perundang-undangan organik lainnya, terutama Qanun Aceh dalam rangka pelaksanaan syariat islam. Qanun berfungsi sebagai perundang-undangan operasional untuk menjalankan amanat Undang-undang Pemerintahan Aceh. Positivikasi hukum syariah dilakukan melalui proses legislasi antara Dewan Perwakilan Rakyat Aceh dan Gubernur Aceh yang dituangkan dalam bentuk Qanun Aceh. Qanun-qanun inilah yang akan menjadi hukum materil dan hukum formil dalam rangka pelaksanaan Syari'at Islam di Aceh.

Konsep Syari'at Islam yang universal memerlukan *derivasi aplikatif*, sehingga dapat dilaksanakan dalam realitas sosial masyarakat Aceh. Upaya melakukan derivasi terhadap sumber ajaran Islam yaitu al-Quran dan al-Sunnah dilakukan para melalau *ijtihad*, dan hasilnya telah disusun dalam berbagai buku *fiqh*. Namun, materi *fiqh* tidak semuanya aplikatif dalam konteks

---

<sup>39</sup> Syahrizal Abbas, *Analisis terhadap Qanun Hukum Jinayat dan Qanun Hukum Acara Jinayat*. (Banda Aceh: Dinas Syariat Islam Aceh, 2015), hlm. 45.

pelaksanaan Syari'at Islam di Aceh, terutama ketika berhadapan dengan problematika kekinian dan sistem hukum nasional. Oleh, karenanya, materi *fiqh* yang terdapat dalam beberapa kitab *fiqh* sudah semestinya dilakukan pembacaan semula, penyesuaian, pengembangan dan positivikasi yang sesuai dengan kebutuhan hukum di Aceh. Materi *fiqh* yang telah menjalani proses legislasi dan dituangkan dalam Qanun Aceh adalah hukum nasional yang hanya berlaku di Aceh.

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

Dalam konteks peraturan perundang-undangan di Aceh, semua produk perundang-undangan yang dibentuk bersama eksekutif dan legislatif (Gubernur dan DPRA) disebut Qanun Aceh. Namun, Qanun Aceh yang berkaitan dengan syari'ah memiliki kekhususan dan perbedaan, bila dibandingkan dengan Qanun Aceh yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan. Qanun Aceh yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan sama kedudukannya dengan Peraturan Daerah (Perda) pada umumnya seperti dalam pengaturan materi *jinayah* (pidana). Qanun Aceh dikecualikan untuk mengatur ancaman pidana kurungan 6 bulan dan/atau denda Rp.50.000.000.- (Pasal 241 ayat (2) UUPA). Demikian pula dengan upaya pembatalan terhadap Qanun Aceh yang materinya *jinayah* tidak dapat dibatalkan melalui Peraturan Presiden (Perpres), tetapi harus melalui mekanisme uji materiil (*judicial review*) di Mahkamah Agung RI.



Atas dasar kekhususan itulah, maka Qanun Aceh berwenang mengatur hukuman cambuk bagi pelaku *jinayah*. Rumusan hukuman cambuk yang diatur dalam qanun merupakan hasil *ijtihad* dan telah menjadi hukum positif nasional, sehingga dalam penegakannya memerlukan kekuasaan negara melalui aparat penegak hukum yaitu institusi kepolisian, kejaksaan, mahkamah syar'iyah dan advokasi serta lembaga lain terkait.<sup>40</sup>

Kedudukan peraturan daerah sebagai bagian dari upaya penegakan hukum Syari'at Islam di Aceh merupakan bentuk kepedulian (hukum) dalam mempertahankan daerah yang menjunjung tinggi nilai keislaman. Tujuan dari Syariat adalah menjamin keamanan dari kebutuhan hidup, menjamin keperluan hidup, membuat berbagai kebaikan, yaitu menjadikan hal-hal yang dapat menghiasi kehidupan sosial dan menjadikan manusia mampu berbuat dan mengatur urusan hidup yang lebih baik.<sup>41</sup>

Berkaitan dengan peraturan berbusana, daerah Aceh menghimbau dan mengeluarkan kebijakan tentang aturan dalam berbusana. Peraturan daerah Aceh terkait busana Islami yang sesuai dengan tuntutan dan ajaran Islam termaktub dalam Qanun Nomor 11 Tahun 2002 tentang pelaksanaan Syari'at Islam bidang akidah, ibadah, dan syi'ar Islam pada pasal 13 yang berbunyi: pada ayat 1 dinyatakan bahwa “Setiap orang Islam wajib berbusana Islami, dan pada ayat 2 “ Pimpinan instansi pemerintah lembaga pendidikan, badan usaha, dan atau institusi masyarakat wajib membudayakan busana islami dilingkungannya.

Berbusana islami yang dimaksud dalam peraturan daerah tersebut adalah berbusana sesuai dengan ketentuan Islam, yaitu pakaian yang longgar dan panjang yang dapat menutup seluruh tubuh sehingga tidak menggambarkan dan mencetak postur tubuh. Berhubungan dengan adanya perintah, maka terdapat pula sanksi pelanggaran. Hukuman bagi pelaku pelanggaran terkait qanun busana muslim diberi ta'zir dengan hukuman yang paling ringan. Keringanan

---

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> Topo Santoso, *Membumikan Hukum Pidana Islam: Penegakan Syari'at dalam Wacana dan Agenda*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2003 ), hlm. 19.

hukuman yang dimaksud adalah dengan memberi pendidikan dan pembinaan akan kepentingan dalam mematuhi hukum dan kewajiban mengenakan busana muslim.

Keberadaan peraturan daerah terkait busana muslim merupakan bagian dari pelaksanaan Syari'at Islam. Sebagaimana yang telah dijelaskan bahwa manusia berkewajiban menggunakan busana muslim sesuai dengan tuntutan ajaran Islam. Tujuannya ialah untuk memelihara, menjaga, dan melindungi kemuliaan identitas muslim. Dikeluarkannya peraturan daerah yang berhubungan dengan busana merupakan tuntutan dari Syari'at dan kebutuhan bagi penduduk Aceh. Kebutuhan tersebut dapat dilihat dari kebanyakan masyarakat yang menggunakan busana tidak lagi disandarkan pada Syari'at. Namun, lebih kepada gaya dan trend model pakaian yang lagi booming saat ini. Pemakaian model busana yang merajalela pada saat ini merupakan dampak dari arus budaya global, yang dalam pemakaiannya terdapat arti kebebasan. Setiap pribadi berhak memilih dan mengenakan busana sesuai dengan yang diinginkan. Sehingga dari akibat tersebut tidak mengherankan dapat melahirkan generasi-generasi yang krisis moral karena kedangkalan nilai dan norma agama.

#### **E. Kebijakan Surat Edaran**

Untuk melihat suatu kedudukan peraturan yaitu termasuk peraturan Surat edaran maka dapat dilihat dari susunan hierarki peraturan perundang-undangan. Hierarki peraturan perundang-undangan adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip bahwa ketentuan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan hukum yang lebih tinggi. Ketentuan Pasal 7 Ayat 1 UU No. 12 Tahun 2011, menjelaskan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

- 2) Ketetapan MPR
- 3) Undang-undang/Perpu
- 4) Peraturan Pemerintah
- 5) Peraturan Presiden
- 6) Peraturan Daerah Provinsi
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Dari ketentuan tersebut terlihat bahwa hierarki tertinggi peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah UUD 1945. Kemudian perlu diperhatikan bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-undangan tersebut berlaku menurut hierarki dan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan selain di atas termasuk peraturan yang diamanatkan:

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
- 2) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
- 3) Dewan Perwakilan Daerah (DPD)
- 4) Mahkamah Agung (MA)
- 5) Mahkamah Konstitusi (MK)
- 6) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)
- 7) Komisi Yudisial (KY)
- 8) Bank Indonesia
- 9) Menteri, Hierarki kementerian agama terdiri dari:
  - a. Menteri Agama
  - b. Inspektorat Jendral
  - c. Sekretariat Jendral
  - d. Dirjen Pendidikan Islam,
  - e. Dirjen Penyelenggaraan Haji & Umrah, Dirjen Bimas Islam, Dirjen bimas kristen, dirjen bimas katolik

- f. Dirjen Bimas Hindu, Dirjen Bimas Budha, Dirjen Ltbang & Diklat, Badan Penyelenggara Jaminan Produk Halal
- g. Pusat Kerukunan umat beragama, Pusat bimbingan dan Pendidikan Konghucu.

Setelah dilihat dari susunan hierarki Kementerian Agama tersebut, bahwa Dirjen Bimas Islam termasuk salah satu susunan dari hierarki Kementerian Agama, yang berarti Surat edaran yang dikeluarkan dari Dirjen Bimas Islam tersebut termasuk ke dalam peraturan menteri.

10) Badan, lembaga atau komite yang dibentuk oleh undang-undang (IU) atau undang-undang pemerintah

11) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) provinsi dan DPRD kabupaten/kota serta Gubernur/walikota, Kepala Desa atau setingkatnya Peraturan perundang-undangan di atas dianggap sah dan mengikat sepanjang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dikeluarkan berdasarkan kewenangan. Perlu diketahui juga bahwa konten yang berkaitan dengan hukum pidana mengenai hirarki dan jenis peraturan perundang-undangan hanya dapat dimuat dalam undang-undang, peraturan daerah atau peraturan kabupaten/kota.

Oleh karena itu Surat edaran tidak dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan dan hanya berisi pemberitahuan tentang hal-hal tertentu yang dianggap mendesak. Sebagaimana tertuang dalam Petunjuk Umum Pedoman Pelayanan Edisi I Januari 2004 dan Peraturan Menteri (Kemenpan) No. 22 Tahun 2008. Kemudian, Permendagri No. 55 Tahun 2010 Pasal 1 angka 43 menjelaskan bahwa SE adalah naskah dinas yang memuat pemberitahuan, penjelasan dan/atau petunjuk untuk melakukan hal-hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak.

Surat edaran juga bukan merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan dan bukan merupakan Norma hukum sebagai peraturan perundang-undangan, sehingga Surat edaran tersebut tidak dapat dijadikan sebagai dasar hukum untuk membatalkan perintah Kementerian atau perintah hirarki lainnya. Sehingga Surat edaran tersebut sebagaimana kita ketahui dari dasar pembentukan kebijakan di atas dan untuk menjelaskan maksud dari kebijakan yang digolongkan sebagai peraturan perundang-undangan, menjadi jelas dan tidak boleh ada sanksi dalam Surat edaran tersebut. Surat edaran itu lebih bisa diartikan sebagai surat pengantar untuk mengantarkan suatu kebijakan yang tidak mengubah isi, tidak menambah-nambahi, tidak menganulir peraturan yang disampaikannya, sehingga peraturan yang dilakukan tetap tidak berubah dan tidak menerima makna ambigu (ganda) dari Surat edaran tersebut.

Sebagaimana kita ketahui, ada banyak Surat edaran yang beredar untuk melengkapi berbagai produk kebijakan yang menjadi landasannya. Selayaknya, isi Surat edaran tidak boleh menyimpang dari isi produk hukum yang mendasarinya. Landasan filosofis untuk segera menghapus dan membatalkan berbagai Surat edaran yang menyimpang adalah kecepatan dan ketetapan serta kemampuan pimpinan lembaga penerbit Surat edaran dalam mengembangkan pertimbangan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945.

**BAB TIGA**

**TINJAUAN UNDANG-UNDANG PEMERINTAH ACEH DAN  
PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI TERHADAP  
SURAT EDARAN BUPATI ACEH BESAR NOMOR  
451/65/2018**

**A. Pertimbangan Surat Edaran Bupati Aceh Besar Nomor 451/65/2018  
Perihal Pemakaian Busana Muslimah**

Masyarakat Aceh memiliki bentuk ketekunan dalam menerapkan prinsip nilai-nilai Islam salah satunya segi tata pakaian atau busana yang sesuai dengan perintah Al-qur'an dan Sunnah. Dalam hal ini provinsi Aceh memberlakukan Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Syariat Islam Bidang Aqidah, Ibadah Dan Syiar Islam. Sebagai Daerah yang menghormati dan menjunjung tinggi nilai budaya, adat istiadat serta kearifan lokal, tentunya Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Syariat Islam Bidang Aqidah, Ibadah Dan Syiar Islam harus diterapkan dengan baik serta wajib dipatuhi oleh seluruh masyarakat baik masyarakat Aceh sendiri maupun masyarakat luar yang berkunjung ke Aceh agar implementasi dari peraturan ini dapat berjalan secara optimal.

Dalam implementasi Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2002, Pemerintah Kabupaten Aceh Besar menerbitkan Peraturan Bupati (Perbup) dalam Surat Edaran Nomor 451/65/2018 Tentang Pemakaian Busana Muslimah Bagi Pramugari sebagai upaya menguatkan otonomi khusus Aceh dan syariat Islam yang berlaku di Aceh. Pertimbangan dikeluarkan peraturan Bupati tersebut yaitu sebagai upaya menguatkan penerapan syariat Islam, mengedukasi dan mensosialisasikan sejak sekarang terkait busana yang sopan dan Islami kepada seluruh masyarakat yang berada di daerah Aceh Besar dan khususnya Surat Edaran tersebut untuk Pramugari.

Pertimbangan Bupati Aceh Besar dalam mengeluarkan Surat Edaran sejalan dengan fungsi dan tujuan dan kewenangan Qanun No.11 Tahun 2002 maka, Pemerintah Kabupaten Aceh Besar mengeluarkan himbauan atau Perbup dengan Nomor 451/651/2018 tentang Pemakaian Busana Muslimah Bagi Pramugari ditujukan kepada GM Garuda Indonesia, GM Lion Air, GM Batik Air, GM Citylink, GM Sriwijaya Air, GM Wings Air, GM Air Asia, GM Firefly dengan surat yang berisi:<sup>42</sup>

1. Bahwa sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh, Qanun Provinsi Nangroe Aceh Darusalam Nomor 11 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Syariat Islam di Bidang Aqidah, Ibadah dan Syiar Islam dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.
2. Sehubungan dengan hal tersebut di atas, dipandang perlu untuk mensinergikan sekaligus dukungan serta kerjasama untuk mencegah segala tindakan yang tidak sesuai dengan Syariat Islam, adat istiadat, dan etika masyarakat Aceh, oleh karena itu dimintakan kepada seluruh maskapai penerbangan yang memasuki wilayah Kabupaten Aceh Besar agar melakukan hal-hal sebagai berikut:
  - a) Menaati segala Peraturan dan Undang-Undang Syariat Islam yang berlaku di wilayah Aceh secara umum dan Aceh Besar Secara Khusus;
  - b) Kepada Pramugari diwajibkan mengenakan jilbab/busana muslimah yang sesuai dengan aturan Syariat Islam;
  - c) Kepada semua pihak supaya dapat bekerjasama dan mendukung pelaksanaan Syariat Islam di wilayah Kabupaten Aceh Besar.

---

<sup>42</sup> Isi Surat Edaran Nomor 451/65/2018 tentang Pemakaian Busana Muslimah Bagi Pramugari.

Dengan lahirnya Perbup ini maka pihak maskapai harus mampu menyesuaikan pelayanan yang baik bagi penumpang termasuk dalam hal busana atau pakaian yang digunakan oleh pramugari agar tidak menyalahi dengan kultur dan keunikan masyarakat di setiap daerah khususnya masyarakat Aceh yang bernuansa Islami.

Surat Edaran Bupati tersebut ditanggapi beragam oleh pramugari dan maskapai. Sebagian besar pramugari mengaku tidak keberatan dengan aturan tersebut, dan menganggap busana muslim tidak mengganggu aktivitas sebagai pramugari, serta bersedia menyesuaikan dengan aturan tersebut. Selain itu, imbauan tersebut ternyata sudah diketahui oleh Menteri Perhubungan (Menhub) Budi Karya, seperti dilansir dalam laman Dream, Budi Karya mengatakan mendukung usulan tersebut karena merupakan bagian dari syariat Islam.<sup>43</sup> Di lain sisi, kabar tentang imbauan pramugari berhijab ternyata ikut menjadi sorotan media asing. Sejumlah situs media asing seperti AFP, The Asahi Simbun, Bussines Insider, Reuters, hingga Salaam Gateway menjadikan isu kewajiban menggunakan jilbab itu dalam salah satu artikelnya.

Sejauh ini, seluruh pihak menyambut dan memberikan respon positif atas Surat Edaran Bupati tersebut karena dianggap sangat mendukung kekhususan yang ada di Aceh terutama berkaitan dengan peraturan Syariat Islam dan norma-norma lainnya. Berdasarkan Wawancara Mawardi Ali, Bupati Aceh Besar dengan Wartawan Metro TV:

“Bupati Aceh Besar Mawardi Ali mengaku punya alasan tersendiri dikeluarkan seruan tersebut, diantaranya dia mengatakan untuk menjalankan instruksi gubernur Aceh agar menjadikan Aceh Besar itu menjadi daerah Islami yang ramah terhadap perempuan. Dan pramugari itu sebagai contoh perempuan modern yang baik bagi generasi muda itu berkeliaran di bandara sebagai pintu masuk ke Aceh pada umumnya dan Aceh Besar khususnya sebagai suatu daerah pemberlakuan syariat

---

<sup>43</sup> Diakses melalui di [https://www.dream.co.id/dinar/Arif Dwi Budiawati Aturan Pramugari Wajib Berjilbab di Aceh disorot Media Asing](https://www.dream.co.id/dinar/Arif%20Dwi%20Budhiawati%20Aturan%20Pramugari%20Wajib%20Berjilbab%20di%20Aceh%20disorot%20Media%20Asing), 1 Februari 2018. Tanggal 17 Maret 2024, Pukul 20.43 WIB.



Islam dengan pakaian yang sangat jauh dari nilai-nilai syariat. Bukan hanya itu, Bandara Sultan Iskandar Muda juga salah satu Bandara Internasional Ramah Muslim, wakil Indonesia di ajang World Halal Tourism Award tahun 2016 yang lalu. Mungkin kalau ada negara yang maskapai penerbangannya menggunakan busana bikini bagi pramugarinya, kita di Indonesia, khususnya di Aceh pramugarinya menggunakan jilbab sebagai busana yang Islami”.<sup>44</sup>

Semenjak Surat Edaran tersebut diterima oleh delapan pimpinan maskapai penerbangan yang mengambil rute ke dan dari Aceh tersebut belum ada yang mengkomplain, malahan mereka menyatakan setuju dengan aturan yang ditetapkan oleh Pemerintah Aceh Besar ini.

“Bupati Aceh Besar Mawardi Ali mengatakan Kita tau peraturan yang diterapkan oleh maskapai penerbangan adalah standar internasional, akan tetapi sampai saat ini mereka mengaku sangat setuju, bahkan mereka mengaku setiap penerbangan jamaah haji, maupun jamaah umrah, pramugari mereka juga menggunakan jilbab”.<sup>45</sup>

Himbauan kepada maskapai penerbangan merupakan wujud dari sebuah keinginan tulus dari Bupati untuk syari'at di Aceh ini bisa berkembang. Muncullah ide agar pramugari-pramugari yang landing di bandara SIM supaya berbusana muslimah dalam wilayah hukum di Aceh. Biasanya mereka sejak take off sudah berbusana muslimah. Himbuan ini termasuk berbuat kebaikan sesuai dengan qanun syariat Islam di Aceh dengan tetap berpegang pada qanun tersebut, sehingga lahirlah himbuan kepada maskapai penerbangan yang mendarat di Aceh agar mereka berbusana muslimah.

Surat edaran nomor 451/65//2018 tertanggal 18 Januari 2018 itu yang menghimbau para pramugari untuk mengenakan busana muslimah dalam bentuk kerudung/jilbab, hal ini sesuai dengan situasi dan kondisi adat, norma dan kaedah-kaedah sosial masyarakat serta kearifan lokal daerah Aceh sebagai satu-satunya daerah otonomi khusus pemberlakuan syariat Islam di Indonesia sesuai

---

<sup>44</sup> Transkrip Wawancara Mawardi Ali, Bupati Aceh Besar dengan Wartawan Metro TV pada tanggal 2 Pebruari 2018 di Metro TV.

<sup>45</sup> *Ibid.*

dengan Undang-Undang Nomor 44 tahun 1999 tentang penyelenggaraan keistimewaan Provinsi Aceh, Qanun Provinsi Aceh, Nomor 11 tahun 2002 tentang pelaksanaan syariat Islam di bidang aqidah, ibadah dan Syiar Islam dan UU Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

### **B. Kedudukan Surat Edaran Bupati Aceh Besar Nomor 451/65/2018 ditinjau dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh dan Permendagri**

Berbicara mengenai kedudukan, artinya membicarakan mengenai posisi suatu hal yang konkret. Peraturan kebijakan bukanlah peraturan perundang-undangan melainkan hanya kebijakan yang menunjukkan gejala-gejala sebagai peraturan perundang-undangan. Sedangkan berdasarkan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2006 tentang Tata Persuratan Di Lingkungan Departemen Pendidikan Nasional dijelaskan pada Pasal 39 ayat (1) memberi pengertian bahwa surat edaran adalah surat yang berisi penjelasan atau petunjuk pelaksanaan sesuatu peraturan perundang-undangan dan/atau perintah. Surat edaran merupakan salah satu bentuk dari peraturan kebijakan. Salah satu bentuk peraturan kebijakan yang sering dikeluarkan oleh pejabat administrasi negara atas nama pemerintahan Indonesia yakni berupa surat edaran. Surat edaran (*circular/circular letter/government circular*) diterbitkan oleh menteri, kepala lembaga pemerintah nonkementerian, para direktur jenderal kementerian, kepala daerah, dan lain sebagainya.<sup>46</sup>

Salah satu Surat Edaran Nomor 451/65/2018 Perihal Pemakaian Busana yang dikeluarkan oleh Mawardi Ali sebagai Bupati Aceh Besar yang ditunjukkan kepada delapan maskapai meliputi, GM Garuda Indonesia, Lion Air, Batik Air, Citylink Air, Sriwijaya Air, Wing Air, Asia Air, dan GM Firefly dalam surat tersebut menyatakan setiap Pramugari yang singgah di Bandara

---

<sup>46</sup> Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, *Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah*, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Jakarta, 2012, hlm. 14.

Sultan Iskandar Muda wajib mengenakan Hijab yang sesuai dengan ketentuan Syariat Islam di Aceh. Selain mewajibkan Pramugari berjilbab, Mawardi juga meminta pihak maskapai mematuhi segala peraturan dan Undang-undang Syari'at Islam yang berlaku di Aceh secara umum dan Aceh Besar secara khusus.

Kedudukan Surat Edaran Bupati Aceh Besar Nomor 451/65/2018 apabila ditinjau dari Undang-undang nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh didasari dari otonomi khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang diberikan oleh Pemerintah Pusat. UUD NRI Tahun 1945 telah menjabarkan konsep otonomi daerah di Indonesia, yaitu Pasal 18 ayat (2) yang menyatakan bahwa “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi daerah dan asas tugas pembantuan”. Selanjutnya pada Pasal 18 ayat (5) disebutkan “Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”.

Selanjutnya pada Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan “Penyerahan urusan Pemerintahan Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi”. Makna dari pernyataan ini adalah untuk menyerahkan setengah dari urusan pemerintahan di bawah Pemerintah Pusat kepada badan-badan vertikal di daerah tertentu, dan/atau kepada Gubernur dan Bupati/Walikota sebagai kepala umum urusan pemerintahan.<sup>47</sup>

Daerah otonom merupakan kekhususan untuk mengatur wilayahnya sendiri yang diberikan negara kepada daerah tertentu di suatu negara, dan dalam konteks Indonesia hal ini dipandang sebagai alternatif penyelesaian relasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk menjaga eksistensi daerah

---

<sup>47</sup> Nur Ika Fatmawati, Desentralisasi Asimetris, Alternatif Bagi Masa Depan Pembagian Kewenangan di Indonesia, *Jurnal Politik dan Sosial Kemasyarakatan* Vol. 10, No. 3, Desember 2018, hlm. 78.

dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keistimewaan dan kekhususan Aceh tertuang dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Provinsi Daerah Istimewa Aceh Nomor 44 Tahun 1999, yang mengacu pada 4 (empat) penyelenggaraan keistimewaan Aceh, antara lain:

- 1) Praktik kehidupan beragama;
- 2) Penyelenggaraan kehidupan adat;
- 3) Melaksanakan pendidikan; dan
- 4) Peran ulama dalam menentukan kebijakan daerah.

Pengesahan Undang-undang Nomor 44 Tahun 1999, ketentuan syari'at Islam dilingkungan masyarakat Aceh sudah diberlakukan oleh Pemerintah Aceh sehingga adanya perda syariah di Provinsi Aceh. Agama Islam di wilayah Aceh berkembang begitu pesat, berkembangnya di wilayah Aceh memberikan pengaruh cukup besar terhadap hukum adat yang terus menerus diaplikasikan sehingga melahirkan berbagai macam hukum positif yang bernuansakan syariat Islam. Keistimewaan dan kekhususan Aceh lainnya diatur melalui UU RI Nomor 8 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Hal yang mendasar dari UU ini adalah pemberian kesempatan yang lebih luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri termasuk sumber-sumber ekonomi, menggali dan memberdayakan sumber daya alam dan sumber daya manusia, menumbuh kembangkan prakarsa, kreativitas dan demokrasi, meningkatkan peran serta masyarakat, menggali dan mengimplementasikan tata bermasyarakat yang sesuai dengan nilai luhur kehidupan masyarakat Aceh, memfungsikan secara optimal DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam memajukan penyelenggaraan pemerintah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan mengaplikasikan syariat Islam dalam kehidupan bermasyarakat.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otsus*, (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm. 48.

Surat Edaran Nomor 451/65/2018 Perihal Pemakaian Busana Kepada Pramugari diwajibkan mengenakan jilbab/busana muslimah yang sesuai dengan aturan Syariat Islam, Menurut ketentuan Pasal 125 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh, hukum Islam telah ditemukan meliputi aqidah, syariah dan moralitas. Kedua, Aqidah meliputi ibadah, Ahwal al-Syaksyah (hukum keluarga/perdata), Muamarah (hukum bisnis), Jinayat (hukum pidana), Qadha (pengadilan), Tarbiyah (pendidikan), Dakwah.<sup>49</sup>

Kewenangan Bupati untuk membuat suatu peraturan kebijakan dalam bentuk Surat Edaran tertuang di dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 disebutkan: Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang- Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Kemudian pada ayat (2) disebutkan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Salah satu contoh dari peraturan kebijakan yang dihasilkan oleh pejabat administrasi negara melalui asas *freis emmersen* adalah surat edaran.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Chairul Fahmi, Revitalisasi Penerapan Hukum Syariat di Aceh (Kajian terhadap UU No.11 Tahun 2006), *Jurnal Tsaqafah*, Vol. 8, No. 2, Oktober 2012, hlm. 298.

<sup>50</sup> Hotma P Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Jakarta: Erlangga, 2010), hlm. 101.

Surat Edaran adalah perintah yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang kepada sekelompok orang di antara mereka, diterbitkan hanya sekedar otorisasi bebas, dalam hal ini tidak adanya dasar hukum untuk tunduk pada banyak alasan urgensi, ada peraturan yang tidak relevan untuk ditafsirkan, masalah-masalah yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan bertanggung jawab secara moral atas prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.<sup>51</sup>

Surat Edaran Nomor 451/65/2018 Perihal Pemakaian Busana Muslimah Bagi Pramugari yang di keluarkan oleh Bupati Aceh Besar, ditinjau kedudukannya dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Dalam undang-undang ini Syariat Islam sudah menjadi hukum nasional, baik dalam proses penyusunan materi hukum, kelembagaan dan aparatur penegak hukum maupun peningkatan kesadaran akan hukum syariat. Dan dapat dikatakan bahwa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 ini sebagai payung hukum pelaksanaan Syariat Islam di Aceh. Dalam Pasal 127 Ayat (2) yang berbunyi “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 dianut”. Dalam hal ini dapat dipahami bahwasanya pemerintahan Aceh telah bertanggung jawab untuk menjamin kebebasan kepada umat beragama untuk menjalankan ibadah sesuai dengan keyakinan yang dianut.

Dalam Pasal 2 Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2002 menjelaskan bahwa pengaturan syariat Islam bidang, aqidah dan syi'ar Islam bertujuan untuk.

- 1) Membina dan memelihara keimanan dan ketaqwaan individu dan masyarakat dari pengaruh ajaran sesat
- 2) Meningkatkan pemahaman dan pengalaman ibadah serta penyediaan fasilitasnya;

---

<sup>51</sup> Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Surabaya: Bayu Media Publishing, 2005), hlm. 302.

- 3) Menghidupkan dan menyemarakkan kegiatan-kegiatan guna menciptakan suasana dan lingkungan yang islami.

Kedudukan Nomor 451/65/2018 Perihal Pemakaian Busana Muslimah Bagi Pramugari yang di keluarkan oleh Bupati Aceh Besar bukanlah peraturan yang mengikat masyarakat Aceh secara keseluruhan namun hanyalah surat naskah kedinasan yang dibuat oleh Bupati Aceh Besar yang intinya Kepada Pramugari diwajibkan mengenakan jilbab/busana muslimah yang sesuai dengan aturan Syariat Islam dan Kepada semua pihak supaya dapat bekerjasama dan mendukung pelaksanaan Syariat Islam di wilayah Kabupaten Aceh Besar. Hal tersebut sejajar dengan yang tertuang didalam pasal 1 butir ke 43 Permendagri Nomor 55 Tahun 2010 Tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri yang menyebutkan bahwa: Surat Edaran adalah naskah dinas yang berisi pemberitahuan, penjelasan, dan/atau petunjuk cara melaksanakan hal tertentu yang di anggap penting oleh Bupati Aceh Besar agar dapat menciptakan kedamaian dalam pelaksanaan syariat islam di Provinsi Aceh.

Surat Edaran Nomor 451/65/2018 Perihal Pemakaian Busana Muslimah Bagi Pramugari yang di keluarkan oleh Bupati Aceh Besar berdasarkan Permendagri No. 55 Tahun 2010 pasal 1 butir 43 menjelaskan Surat Edaran tidak juga dikategorikan dalam peraturan perundang-undangan, bukan juga termasuk suatu norma hukum sebagai norma dari suatu peraturan perundang-undangan. Sehingga peraturan dalam Surat Edaran tidak dapat dijadikan dasar hukum, apalagi peraturan hierarki lainnya, sebagaimana kita ketahui dari dasar pembentukan kebijakan tersebut dan untuk memperjelas makna dari kebijakan yang dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, jelas dan seharusnya di dalam Surat Edaran tidak memiliki sanksi.<sup>52</sup> Surat Edaran sendiri defenisikan sebagai pemberitahuan resmi dalam bentuk surat tertulis yang

---

<sup>52</sup> Garry Fischer Silitonga, Asas Lex Superior Derogate Legi Inferiori dan Kedudukan Surat Edaran dalam Perundang-undangan, *Artikel*, Kementerian Keuangan Republik Indonesia 2022.

disampaikan seseorang ataupun sebuah lembaga/instansi/organisasi untuk menyampaikan suatu hal yang spesifik.

Surat Edaran tidak dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, dan hanya memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap mendesak. Sebagaimana disebutkan dalam buku Pedoman Umum Tata Naskah Dinas, cetakan Edisi I Januari 2004 dan Peraturan Menteri (Kemenpan) Nomor 22 Tahun 2008. Setelahnya, berdasarkan Permendagri No. 55 Tahun 2010 pasal 1 butir 43 dijelaskan bahwa Surat Edaran adalah naskah dinas yang berisi pemberitahuan, penjelasan, dan/ atau petunjuk cara melaksanakan hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak. Surat Edaran tidak juga dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, bukan juga suatu norma hukum sebagaimana norma dari suatu peraturan perundang-undangan. Sehingga Surat edaran tidak dapat dijadikan dasar hukum untuk menganulir peraturan menteri, apalagi peraturan berhierarki lainnya. Sehingga di dalam Surat edaran, sebagaimana kita ketahui dari dasar pembentukan kebijakan di atas, dan untuk memperjelas makna dari kebijakan yang dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, jelas dan seharusnya di dalam Surat Edaran tidak memiliki sanksi.

Surat Edaran lebih dapat diartikan sebagai surat pengantar untuk mengantarkan suatu produk kebijakan dan di dalam isinya tidak merubah, tidak menambah-nambahi, tidak menganulir peraturan yang dihantarkannya, sehingga peraturan yang dihantarkan tetap utuh dan tidak bermakna ambigu (ganda) akibat dari surat edaran dimaksud. Muatan dalam Surat Edaran tidak boleh menyimpang dari materi yang diatur dalam produk perundang-undangan yang dasarnya. Surat edaran yang di keluarkan oleh pemerintah/eksekutif, pada dasarnya ialah salah satu bentuk dari aturan kebijakan yaitu produk dari perbuatan tata usaha negara yang bertujuan "*naar buiten gebracht schriftelijk beleid*" menampakkan ke luar suatu kebijakan tertulis namun tanpa disertai



kewenangan pembuatan peraturan dari badan atau pejabat tata usaha negara yang menciptakan peraturan kebijaksanaan tersebut.<sup>53</sup>

Surat Edaran Nomor 451/65/2018 Perihal Pemakaian Busana Muslimah Bagi Pramugari yang dikeluarkan oleh Bupati Aceh Besar adalah Salah satu kewenangan kepala daerah dalam melaksanakan tugasnya dengan cara mengeluarkan kebijakan, yaitu seperangkat aturan hukum administrasi negara yang diperuntukkan dalam rangka mengisi celah hukum karena pada dasarnya kepala daerah dalam bertindak harus berdasarkan legalitas hukum. Kepala daerah memang di perbolehkan mengeluarkan peraturan kebijakan didalam hukum administrasi Negara tersebut *fries ermessen*.<sup>54</sup> *Fries ermessen* adalah kewenangan yang sah untuk turut campur didalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas-tugas penyelenggaraan kepentingan umum. Penerbitan Surat Edaran Nomor 451/65/2018 Perihal Pemakaian Busana Muslimah merupakan salah satu wujud pelaksanaan dan penggunaan kewenangan Bupati Aceh Besar dengan tujuan untuk mempertegas hukum yang telah ada saat ini.

Jadi Surat edaran Bupati Aceh Besar bukanlah suatu tindakan hukum oleh pemerintah, alasannya surat edaran umumnya hanya berisi pemberitahuan, penjelasan dan / atau petunjuk cara melaksanakan suatu kebijakan kepada internal pemerintah tersebut, jadi surat edaran tidak menimbulkan akibat-akibat hukum jika tidak patuhi atau tidak ditaati, dalam hal ini peneliti berpendapat, bahwa kekuatan berlakunya surat edaran Bupati bukan sebagai peraturan yang mengikat serta dalam sistem hukum Indonesia sangat lemah, selain surat edaran Bupati hanyalah sebagai salah satu bentuk dari aturan kebijakan/*discretion power* Bupati Aceh Besar.

---

<sup>53</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. 1994), hlm. 152.

<sup>54</sup> M. Choirul Anam, Surat Edaran Kapolri Tentang Ujaran Kebencian Dalam Rangka Hak Asasi manusia, *Jurnal Keamanan Nasional Vol.1 No.3 tahun 2015*, hlm.35.

### C. Analisis

Penerapan Syariat Islam Pemerintah Kabupaten Aceh Besar menerbitkan Surat Edaran Nomor 451/65/2018 Tentang Pemakaian Busana Muslimah Bagi Pramugari, pertimbangan dikeluarkan peraturan Bupati tersebut yaitu sebagai upaya menguatkan penerapan syariat Islam, mengedukasi dan mensosialisasikan sejak sekarang terkait busana yang sopan dan Islami kepada seluruh masyarakat yang berada di daerah Aceh Besar dan khususnya Surat Edaran kepada Pramugari diwajibkan mengenakan jilbab/busana muslimah yang sesuai dengan aturan Syariat Islam serta kepada semua pihak supaya dapat bekerjasama dan mendukung pelaksanaan Syariat Islam di wilayah Kabupaten Aceh Besar.

Dalam hal tersebut Surat Edaran Nomor 451/65/2018 menyebutkan permintaan tersebut sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Aceh, Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Syariat Islam di Bidang Aqidah, Ibadah dan Syiar Islam, dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh.

Himbauan kepada maskapai penerbangan ini merupakan wujud dari sebuah keinginan dari Bupati untuk syariat Islam di Aceh ini bisa berkembang. Sehingga muncullah ide agar pramugari-pramugari yang landing supaya berbusana muslimah dalam wilayah Aceh Besar. Sehingga kedudukan Nomor 451/65/2018 Perihal Pemakaian Busana Muslimah Bagi Pramugari yang di keluarkan oleh Bupati Aceh Besar bukanlah peraturan yang mengikat masyarakat Aceh secara keseluruhan namun hanyalah surat naskah kedinasan yang dibuat oleh Bupati Aceh Besar yang intinya Kepada Pramugari diwajibkan mengenakan jilbab/busana muslimah yang sesuai dengan aturan Syariat Islam.

Jika kita melihat Surat Edaran Nomor 451/65/2018 Perihal Pemakaian Busana Muslimah yang dikeluarkan oleh Bupati Aceh Besar menurut *Asas leg imperior* yang berarti bahwa hukum menguasai, penerapan kebijakan ini harus didasari pada peraturan perundang-perundangan yang berlaku di Indonesia.

Kebijakan yang diatur oleh surat edaran Bupati Aceh Besar tersebut harus selaras dengan prinsip-prinsip hukum nasional, termasuk konstitusi dan undang-undang yang menjamin kebebasan beragama dan hak asasi manusia.

Ada beberapa hal yang perlu dipertimbangkan dalam konteks *asas leg imperior*:

1. Keselarahan dengan Hukum Nasional: Kebijakan lokal seperti surat edaran Bupati Aceh Besar harus sesuai dengan undang-undang nasional, termasuk konstitusi yang menjamin hak asasi manusia.
2. Non-diskriminasi: Hukum Indonesia melarang diskriminasi atas dasar agama, jenis kelamin, atau latar belakang lainnya. Oleh karena itu, kebijakan ini tidak boleh mendiskriminasi pramugari berdasarkan agama atau keyakinan mereka.
3. Kepastian Hukum: Setiap kebijakan harus memiliki dasar hukum yang jelas dan tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Jika kebijakan ini dipandang bertentangan dengan undang-undang nasional, maka kebijakan tersebut dapat ditinjau ulang atau dibatalkan berdasarkan prinsip supermau hukum.

Beberapa pihak mengkritik Surat Edaran ini dengan alasan bahwa hal itu dapat melanggar hak individu dan hak kebebasan beragama yang dilindungi oleh konstitusi. Berdasarkan *asas leg imperior*, tindakan pemerintah daerah harus selalu sejalan dengan hukum yang lebih tinggi untuk memastikan keadilan dan non-diskriminasi.

Dalam permasalahan ini juga tentunya berhubungan dengan *fiqh siyasah* yang mana *fiqh siyasah* merupakan salah satu aspek hukum islam yang membicarakan pengaturan dan pengurusan manusia itu sendiri adapun kata siyasah berasal dari kata *yasusu* yang berarti mengatur kaum pemerintah dan pemimpinnya. Secara terminologi *siyasah* berarti mengatur atau memimpin suatu dengan cara membawa kepada kemaslahatan, dalam kamus al-munjid dijelaskan bahwa *siyasah* adalah membuat kemaslahatan dengan membimbing mereka

kejalan yang menyelamatkan atau ilmu pemerintahan untuk mengendalikan tugas dalam negeri dan luar negeri, yaitu politik dalam negeri dan politik luar negeri serta kemasyarakatan yaitu mengatur kehidupan umum atas dasar keadilan dan istiqomah. Pemegang kekuasaan yang bernafaskan atau sejalan dengan ajaran islam untuk mewujudkan kemaslahatan bagi manusia dan menghindarkan dari berbagai kemudaratatan yang mungkin timbul dalam kehidupan masyarakat berbangsa dan bernegara yang dijalaninya.

Aspek *Fiqh Siyasah* dalam Surat Edaran Bupati Aceh Besar di dasari dengan adanya Masalahah (Kemaslahatan Umum), Kebijakan ini bertujuan untuk menjaga nilai-nilai moral dan agama di masyarakat. Dari prespektif *Fiqh Siyasah*, ini bisa dianggap sebagai langkah untuk mencapai kemaslahatan umum. *Siyasah Shar'iyah* (kebijakan berdasarkan syariah), dalam kebijakan aspek *Fiqh Siyasah* tersebut, Surat Edaran Bupati Aceh Besar adalah bentuk dari *Siyasah Shar'iyah*, di mana pemerintah daerah membuat kebijakan yang sejalan dengan prinsip-prinsip syariah untuk menjaga etika dan moral publik. Hukum dan kewenangan, dalam *Fiqh Siyasah*, pemerintah memiliki kewenangan untuk membuat aturan yang dianggap perlu untuk kebaikan masyarakat selama tidak bertentangan dengan syariah. Surat Edaran ini merupakan manisfestasi dari kewenangan tersebut.

Secara keseluruhan, dari prespektif *Fiqh Siyasah*, Surat Edaran Bupati Aceh Besar adalah kebijakan yang sah dan dapat juga dibenarkan jika tujuan utamanya adalah untuk menjaga dan mempromosikan nilai-nilai syariah di masyarakat Aceh Besar.

Perintah mengenai Surat Edaran Nomor 451/65/2018 Tentang Pemakaian Busana Muslimah Bagi Pramugari merupakan sesuatu kebaikan yang dilalui dengan berbagai pertimbangan kemaslahatan masyarakat khususnya bagi masyarakat Aceh Besar. Dengan Menaati himbuan pemerintah memberikan kesejahteraan bagi umat manusia baik dalam kehidupan di dunia maupun kehidupan di akhirat merupakan salah satu dari wujud maslahat yang ingin dicapai oleh Bupati Aceh Besar.



## **BAB EMPAT PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

1. Pertimbangan Bupati Aceh Besar dalam penerbitan Surat Edaran Nomor 451/65/2018 Perihal Pemakaian Busana Muslimah Bagi Pramugari adalah sebagai bentuk penerapan menguatkan penerapan syariat Islam, sehingga kepada Pramugari diwajibkan mengenakan jilbab/busana muslimah yang sesuai dengan aturan Syariat Islam dan kepada semua pihak supaya dapat bekerjasama dan mendukung pelaksanaan Syariat Islam di wilayah Kabupaten Aceh Besar.
2. Kedudukan Surat Edaran Bupati Aceh Besar Nomor 451/65/2018 ditinjau dari Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh didasari dari otonomi khusus Provinsi Aceh yang diberikan oleh Pemerintah Pusat. Konsep otonomi daerah di Indonesia yang menyatakan bahwa Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi daerah dan asas tugas pembantuan sehingga Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Sedangkan Surat Edaran Nomor 451/65/2018 berdasarkan Permendagri No. 55 Tahun 2010 pasal 1 butir 43 menjelaskan Surat Edaran tidak juga dikategorikan dalam peraturan perundang-undangan, bukan juga termasuk suatu norma hukum sebagai norma dari suatu peraturan perundang-undangan. Sehingga peraturan dalam Surat Edaran tidak dapat dijadikan dasar hukum apalagi peraturan hierarki lainnya sehingga jelas di dalam Surat Edaran tidak memiliki sanksi.

## B. Saran

Saran yang dapat diberikan untuk dapat melengkapi dalam penelitian di atas sebagai berikut:

1. Bagi pemerintah aceh perlu adanya penegasan atas surat himbauan terhadap pramugari yang mengunjungi Provinsi Aceh, karena dengan adanya penegasan terhadap aturan busana muslim bagi pramugari meningkatkan kualitas Aceh yang dikenal sebagai Serambi Mekah.
2. Pemerintah Aceh atau Bupati Aceh Besar harus lebih memperhatikan lagi program yang dibentuk seperti yang dibahas dalam skripsi ini, agar himbauan yang telah dibuat tidak hanya sebagai surat yang ada tetapi juga dapat dipatuhi dan diterapkan sebagaimana yang telah ditentukan dalam surat himbauan Aceh Besar tersebut.
3. Bagi peneliti sendiri tentang Kedudukan Surat Edaran Bupati Aceh Besar Nomor 451/65/2018 Perihal Pemakaian Busana Muslimah bagi Pramugari menurut UUPA dan PERMENDAGRI lainnya diharapkan dapat megembangkan lebih banyak ide sebagaimana peraturan kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Aceh Besar melalui Surat Edaran dengan didatangkannya Satpol PP dan WH di Bandara Sultan Iskandar Muda jika tidak mengikuti peraturan tersebut.

جامعة الرانيري

A R - R A N I R Y

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- A'an Efendi & Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2017
- Abdul Gani Isa, *Formalisasi Syariat Islam Di Aceh*, Banda Aceh: Yayasan Pena, 2013
- Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti,
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Penerbit Alumni, 1997
- Bagir Manan, *Peraturan Kebijakan*, Jakarta: Varia Peradilan, 2008
- H.E. Broring, *Administrative Rules in British Law*, Maastricht J. Eur. & Comp. L. 253, 1994
- Hamdani, Penegakan Syariat Islam di Aceh dalam Perspektif HAM, *Jurnal Ilmu Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh, Vol. 7, 2019.
- Hotma P Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Jakarta: Erlangga, 2010
- Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH-UII Press, 2005
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010
- Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Surabaya: Bayu Media Publishing, 2005
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, *Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah*, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Jakarta, 2012
- Moleong, LEXY J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya Offset, 2007
- Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otsus*, Bandung: Nusa Media, 2014



Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. 1994

Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Bandung: ALFABETA, 2012

Syahrizal Abbas, *Analisis terhadap Qanun Hukum Jinayat dan Qanun Hukum Acara Jinayat*. Banda Aceh: Dinas Syariat Islam Aceh, 2015

Topo Santoso, *Membumikan Hukum Pidana Islam: Penegakan Syari'at dalam Wacana dan Agenda*, Jakarta: Gema Insani Press, 2003

Ulber Silalahi, *Metode Penelitian Sosial*, Bandung: PT Refika Aditama, 2012

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006

Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009

SF. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, Yogyakarta: FH UII Press, 2018

## **JURNAL**

Akhyar Ari Gayo, Penelitian Hukum Tentang Pelaksanaan Syariat Islam di Aceh. *Jurnal Penelitian DE JURE*, Vol. 17, 2017

Ali Geno Berutu, Penerapan Syariat Islam Aceh Dalam Lintas Sejarah, Sekolah Pasca Sarjana, *Jurnal Hukum*, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, Vol. 13.

Chairul Fahmi, Revitalisasi Penerapan Hukum Syariat di Aceh (Kajian terhadap UU No.11 Tahun 2006), *Jurnal Tsaqafah*, Vol. 8, No. 2, Oktober 2012

Nur Ika Fatmawati, Desentralisasi Asimetris, Alternatif Bagi Masa Depan Pembagian Kewenangan di Indonesia, *Jurnal Politik dan Sosial Kemasyarakatan* Vol. 10, No. 3, Desember 2018

Garry Fischer Silitonga, Asas Lex Superior Derogate Legi Inferiori dan Kedudukan Surat Edaran dalam Perundang-undangan, *Artikel*, Kementerian Keuangan Republik Indonesia 2022.

M. Choirul Anam, Surat Edaran Kapolri Tentang Ujaran Kebencian Dalam Rangka Hak Asasi manusia, *Jurnal Keamanan Nasional Vol.1 No.3 tahun 2015*,

Muhammad Yusuf, Efektivitas Pelaksanaan Hukum Jinayat Di Aceh, *Jurnal Hukum Keluarga dan Hukum Islam*, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry, Vol. 3, 2019

Muhammad Zaeki (2018) *Menjelaskan Pro Kontra Peraturan Jilbab atau Hijab kepada Pramugari oleh Bupati Aceh Besar*, Artikel, NAD.

Siti Rohana, dkk, Penulisan Surat Edaran dan Surat Pengumuman Dinas Pendidikan Kabupaten Kubu Raya, *Jurnal Penelitian*, Program Studi Pendidikan Bahasa dan Sastra Indonesia FKIP Untan.

### SKRIPSI

Noorviani Septyawaty, *Penerapan Syariat Islam di Nanggroe Aceh Darussalam Dalam Kaitannya Dengan Hukum Pidana di Indonesia*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2006

### WEBSITE

Di akses melalui <http://etheses.iainkediri.ac.id/2784/3/933705715%20bab2.pdf> tanggal 14 maret 2023, pukul 23.45 WIB.

Diakses melalui di [https://www.dream.co.id/dinar/Arif Dwi Budiawati Aturan Pramugari Wajib Berjilbab di Aceh disorot Media Asing](https://www.dream.co.id/dinar/Arif%20Dwi%20Budiawati%20Aturan%20Pramugari%20Wajib%20Berjilbab%20di%20Aceh%20disorot%20Media%20Asing), 1 Februari 2018. Tanggal 17 Maret 2024, Pukul 20.43 WIB.


Diakses melalui <https://bunghatta.ac.id/artikel-79-otonomi-daerah-pasca-revisi-uu-nomor-22-tahun-1999-tantangan-dalam-mewujudkan-local-accountability.html>” tanggal 5 Februari 2022, Pukul 14.37 WIB.

Diakses melalui <https://id.scribd.com/document/681725786/Legislati-Semu>, Zafrullah Salim, *Artikel Legislati Semu (Pseudowetgeving)*, tanggal 3 Februari 2024, Pukul 18.53 WIB

Diakses melalui <https://id.scribd.com/document/681725786/Legislati-Semu>, Zafrullah Salim, *Artikel Legislati Semu (Pseudowetgeving)*, tanggal 3 Februari 2024, Pukul 19.17 WIB.

Diakses melalui <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kpknl-kisaran/baca-artikel/15099/Asas-lex-superior-derogate-legi-inferiori-dan-Kedudukan-Surat-Edaran-dalam-Perundang-undangan.html>.

## LAMPIRAN 1: Surat Keterangan Pembimbing Skripsi



**SURAT KEPUTUSAN DEKAN FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM  
UIN AR-RANIRY BANDA ACEH**  
Nomor: 2681/Uh.08/FSH/PP.00/9/08/2023

**TENTANG**  
**PENETAPAN PEMBIMBING SKRIPSI MAHASISWA**

**Menimbang** : a. Bahwa untuk kelancaran bimbingan KKU Skripsi pada Fakultas Syariah dan Hukum, maka dipandang perlu menunjukkan pembimbing KKU Skripsi tersebut;  
b. Bahwa yang namanya dalam Surat Keputusan ini dipandang mampu dan cakap serta memenuhi syarat untuk diangkat dalam jabatan sebagai pembimbing KKU Skripsi;  
c. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b, perlu menetapkan keputusan Dekan Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry Banda Aceh.

**Mengingat** : 1. Undang-undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;  
2. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen;  
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi;  
4. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan;  
5. Peraturan Pemerintah RI Nomor 04 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi;  
6. Peraturan Presiden RI Nomor 64 Tahun 2013 tentang Perubahan Institut Agama Islam Negeri IAIN Ar-Raniry Banda Aceh Menjadi Universitas Islam Negeri;  
7. Keputusan Menteri Agama 492 Tahun 2003 tentang Pendelegasian Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian PNS Adilunggan Departemen Agama RI;  
8. Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh;  
9. Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2015 tentang Statuta Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh;  
10. Surat Keputusan Rektor UIN Ar-Raniry Nomor 01 Tahun 2015 tentang Pemberi Kuasa dan Pendelegasian Wewenang Kepada Para Dekan dan Direktur Program Pasca Sarjana dalam Lingkungan UIN Ar-Raniry Banda Aceh;

**MEMUTUSKAN**

**Menetapkan** : **KEPUTUSAN DEKAN FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY BANDA ACEH TENTANG BIMBINGAN SKRIPSI**

**KESATU** : Menunjuk Saudara (i) :  
a. Mumtaznur, MA  
b. Nahara Eriyanti, M.H.  
Sebagai Pembimbing I  
Sebagai Pembimbing II

untuk membimbing KKU Skripsi Mahasiswa (i) :

**N a m a** : Alvin Firdaus Daroy  
**N I M** : 180105042  
**Prodi** : Hukum Tata Negara/Siyasah  
**J u d u l** : Kedudukan Surat Bupati Aceh Besar Nomor 451/651/2018 Perihal Pemakaian Busana Muslimah Bagi Pramugari Menurut Undang-Undang PA dan Undang-Undang Dasar NRI 1945


**KEDUA** : Kepada pembimbing yang tercantum namanya di atas diberikan honorarium sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

**KETIGA** : Pembiayaan akibat keputusan ini dibebankan pada DIPA UIN Ar-Raniry Tahun 2023;

**KEEMPAT** : Surat Keputusan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan dengan ketentuan bahwa segala sesuatu akan diubah dan diperbaiki kembali sebagaimana mestinya apabila ternyata terdapat kekeliruan dalam keputusan ini.

Kutipan Surat Keputusan ini diberikan kepada yang bersangkutan untuk dilaksanakan sebagaimana mestinya.

Ditetapkan di Banda Aceh  
pada tanggal 08 Agustus 2023  
DEKAN FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM,

  
KAMARUZZAMAN

**Tembusan:**  
1. Rektor UIN Ar-Raniry;  
2. Ketua Prodi HTN;  
3. Mahasiswa yang bersangkutan;  
4. Arsip.

**DAFTAR RIWAYAT HIDUP**

Nama/NIM : Alvin Firdaus Daroy/ 180105042  
Tempat/Tgl Lahir : Kendal/ 31 Juli 2000  
Jenis Kelamin : Laki-Laki  
Pekerjaan : Mahasiswa  
Agama : Islam  
Kebangsaan/Suku : Indonesia  
Status : Belum Nikah  
Alamat : Jalan Mata ie, Keutapang Dua, Darul Imarah, Aceh Besar.  
Orang Tua :  
Nama Ayah : Fakhruddin Usman Daroy  
Nama Ibu : Siti Uswatun  
Alamat : Jalan Mata ie, Keutapang Dua, Darul Imarah, Aceh Besar.  
Pendidikan :  
SD/MI : SD Negeri 51 Banda Aceh  
SMP/Mts : SMP Negeri 7 Banda Aceh  
SMA/MA : SMA Negeri 7 Banda Aceh  
PT : UIN Ar-Raniry Banda Aceh

Demikian riwayat hidup ini saya buat dengan sebenarnya agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Banda Aceh, 10 Juli 2024

Penulis

Alvin Firdaus Daroy