SYARIAT ISLAM DI ACEH SEBAGAI KEISTIMEWAAN DAN OTONOMI ASIMETRIS

(Telaah Konsep dan Kewenangan)

Prof. Dr. Al Yasa' Abubakar

SYARIAT ISLAM DI ACEH SEBAGAI KEISTIMEWAAN DAN OTONOMI ASIMETRIS

(Telaah Konsep dan Kewenangan)

Editor:

Dr. Ridwan Nurdin, MCL

Sahifah

2019

SYARIAT ISLAM DI ACEH SEBAGAI KEISTIMEWAAN DAN OTONOMI ASIMETRIS (Telaah Konsep dan Kewenangan)

Penulis:

Prof. Dr. Al Yasa' Abubakar

ISBN: 978-623-90608-1-7

Editor:

Dr. Ridwan Nurdin, MCL



Desain Sampul:

Syah Reza

Tata Letak:

Mursyid Djawas

Diterbitkan oleh:

Sahifah

Gampong Lam Duro, Tungkop Kabupaten Aceh Besar, Provinsi Aceh, Kode Pos 23373, Telp. 081360104828
Email: sahifah85@gmail.com

Cetakan Pertama, September 2019

Hak cipta dilindungi Undang-undang

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa ijin tertulis dari Penerbit

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Puji dan syukur penulis sampaikan ke hadirat Allah Swt. atas segala karunia, nikmat dan rahmat yang dilimpahkan-Nya, salawat dan salam penulis haturkan ke pangkuan Nabi Muhammad SAW, Rasul penutup yang diutus sebagai pembawa rahmat untuk semesta alam, serta kepada semua keluarga, para Sahabat, dan para pengikut sampai ke akhir zaman.

Dengan izin serta karunia Allah Swt. Penulisan buku dengan judul: Syariat Islam di Aceh Sebagai Keistimewaan dan Otonomi Asimetris (Telaah Konsep dan Kewenangan) telah dapat penulis rampungkan. Buku ini merupakan versi baru dan dan penulisan ulang atas buku penulis sebelumnya: Kebijakan Penerapan Syari'at Islam di Aceh (Upaya Penyusunan Fiqih dalam Negara Bangsa) yang diterbitkan oleh Dinas Syari`at Islam Provinsi Aceh pada tahun 2008 lalu. Karena lebih dari separuh isinya telah berubah, maka judul buku ini penulis tukar menjadi seperti tertera di atas.

Sesuai dengan judul, isi buku ini secara umum berbicara tentang bagaimana proses kelahiran undang-undang tentang izin pelaksanaan syaraiat Islam dan kewenangan yang diberikan kepada Provinsi Aceh untuk melaksanakan syariat Islam, baik sebagai kewenangan dan tugas pemerintahan ataupun sebagai hukum positif. Bagaimana kesesuaiannya dengan konstitusi dan bagaimana pula kesejalanannya dengan peraturan perundang-undangan lain yang terkait, yang sebagian daripadanya sangat dinamis. Misalnya saja undang-undang tentang otonomi daerah, yang telah berganti tiga kali (UU 22/99, UU 32/04 terakhir UU 23/14) dan undang-undang tentang pajak penghasilan yang telah diubah setelah kehadiran UU 11/06. Tulisan ini juga berusaha

untuk menguraikan peraturan pelaksanaan yang telah disusun terutama oleh Pemerintah Pusat, dan ingin mengingatkan para pihak mengenai peraturan pelaksanaan yang semestinya telah disusun dan diberlakukan namun sampai saat sekarang kelihatannya belum dilakukan. Selaanjutnya sampai batas tertentu, tulisan ini juga berusaha menjelaskan beberapa konsep kunci yang digunakan di dalam undang-undang, dengan harapan dapat mengurangi polemik yang tidak perlu, namun di pihak lain diharapkan dapat menjadi pemicu untuk diskusi yang mencerahkan dan membuka wawasan. Qanun-qanu sebagai peratuan pelaksanaan pada tingkat provinsi, yang penulis cantumkan hanyalah senarainya, karena belum sempat penulis ulas. Penulis berharap untuk menguraikan dan membahasnya dalam buku tersendiri, untuk itu penulis berdoa agar diberi kelapangan dan kemudahan oleh Allah SWT.

Penulis merasa perlu memberikan sedikit penjelasan mengenai ejaan yang digunakan, terutama sekali tentang penulisan nama. Karena di dalam buku yang dikutip sering dituliskan secara tidak konsisten, sedang penulisan yang sebenarnya tidak penulis ketahui, maka dengan memohon maaf, penulis cenderung menuliskan nama-nama mengikuti ejaan yang sekarang berlaku. Begitu juga untuk penulisan istilah bahkan kata yang dikutip dari dokumen resmi. Penulis cenderung mengubahnya mengikuti ejaan yang sekarang berlaku, walaupun dalam naskah asli istilah atau kata tersebut dituliskan secara berbeda. Misalnya saja penukaran huruf “p” dengan huruf “v” dalam penulisan propinsi menjadi provinsi.

Selanjutnya, terima kasih yang tulus penulis aturkan kepada semua pihak yang telah membantu penulis, dengan caranya masing-masing, sehingga tulisan ini dapat penulis rampungkan. Terutama sekali kepada para mahasiswa, para peneliti dan para peminat yang sering mengajukan pertanyaan yang menggelitik dan tajam, kritik yang pedas bahkan vulgar, atau pujian berlebihan sehingga tidak menggembirakan, baik

mengenai isi dari buku yang penulis tulis ini, atau juga mengenai pelaksanaan qanun-qanun tentang syariat selama ini. Terima kasih juga penulis sampaikan kepada Saudara Dr. Ridwan Nurdin, MCL yang telah mendiskusikan dan menyampaikan saran mengenai beberapa bagian dari buku ini, dan membantu penulis menyunting dan memperbaiki kesalahan ketik yang ada.

Begitu juga kritik dan saran dari semua pihak untuk penyempurnaan tulisan ini di masa depan, sangat penulis harapkan, akan dinanti dan akan diterima dengan dada lapang. Insya Allah akan penulis pertimbangkan dan akan penulis masukkan dalam revisi dan penyempurnaan yang akan datang, yang dalam niatan penulis tetap akan dilaksanakan.

Akhirnya kepada Allah penulis berserah diri, kepada Nya dimohon hidayah pencerah nurani, kepada Nya dipersembahkan bakti, dan kepada Nya pula dimohon ampun pembersih hati. Semua yang benar berasal dari Allah sedang yang salah adalah karena kekeliruan dan kesalahan penulis.

Wallahu a'lam bi-sh shawab wa ilayhil marji' wa-l ma'ab.

Banda Aceh, Juli 2019 M/Zulqa`dah 1440 H
Penulis

Prof. Dr. Al Yasa' Abubakar

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR iii

DAFTAR ISI vii

DAFTAR TABEL viii

BAB I PENDAHULUAN 1

A. LATAR BELAKANG 1
B. MASALAH PENELITIAN DAN METODE PENDEKATAN 16
C. SISTEMATIKA PEMBAHASAN 22

BAB II EBIJAKAN PELAKSANAAN SYARIAT ISLAM DALAM UNDANG UNDANG NOMOR 44 TAHUN 1999 23

A. KEADAAN DI INDONESIA MENJELANG KELAHIRAN UNDANG-UNDANG NOMOR 44 TAHUN 1999 23
B. ISI UNDANG-UNDANG 44 TAHUN 1999 38
C. PERATURAN DAERAH (QANUN) YANG DIHASILKAN 76

BAB III KEBIJAKAN PELAKSANAAN SYARIAT ISLAM DALAM UNDANG UNDANG NOMOR 18 TAHUN 2001 91

A. ISI UNDANG-UNDANG 91
B. PERATURAN PELAKSANAAN DAN UPAYA SINKRONISASI 110
C. QANUN-QANUN YANG DIHASILKAN 124

BAB IV KEBIJAKAN PELAKSANAAN SYARIAT ISLAM KALAM UNDANG UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2006 DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 48 TAHUN 2007 175

A. ISI UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2006 175
B. PELAKSANAAN SYARIAT SEBAGAI TUGAS PEMERINTAHAN 210
D. ISI UNDANG-UNDANG NOMOR 48 TAHUN 2007 282
E. PERATURAN PELAKSANAAN DI BIDANG SYARIAT 291

PBAB IV PENUTUP 295

A. KESIMPULAN 295
B. SARAN-SARAN 295

DAFTAR PUSTAKA 307

DAFTAR TABEL

Tabel 1: Jumlah Perkara Jinayat Yang Masuk Ke MS Aceh Tahun 2005-2010 Mulai Tahun 2005 Sampai 2010 175

Tabel 2: Jumlah Putusan Mahkamah Syar'iyah se Aceh tentang Jinayat yang Belum Dieksekusi oleh Jaksa s/d Okt. 2010 175

Tabel 3: Jumlah Perkara Jinayat yang diajukan Kasasi dan Peninjaun Kembali tahun 2005-2010 175

Tabel 4: Kewenangan Pemerintah Pusat dalam Tiga Undang-Undang 175

Tabel 5: Tugas dan Kewenangan Pemerintahan Provinsi Aceh Mengenai Pelaksanaan Syariat Islam sebagai Keistimewaan dan Otonomi Khusus 232

Tabel 6: Perbandingan Pengertian dan Kewenangan Peraturan Daerah dan Qanun dalam UU 11/12 dan UU 11/06 175

Tabel 7: Perbandingan UU 23/14 dan UU 11/06 Mengenai Kewenangan Peraturan Daerah dan Qanun untuk Menentukan Sanksi pelanggaran Pidana 257

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Berbagai dokumen yang ada menyatakan bahwa pemimpin Aceh sejak awal kemerdekaan sudah meminta izin kepada Pemerintah Indonesia, agar Aceh diberi kedudukan sebagai sebuah provinsi berotonomi dan diberi izin untuk melaksanakan syari'at Islam.[1] Permintaan ini telah dikemukakan oleh para pemimpin Aceh dalam berbagai kesempatan, baik dalam pidato di depan rakyat ataupun dalam pertemuan dengan utusan atau wakil Pemerintah Pusat yang berkunjung ke Aceh. Permintaan ini telah juga disampaikan oleh Tgk. Muhammad Daud Beureueh (selanjutnya ditulis Abu Beureueh) kepada Presiden Soekarno dalam kunjungannya ke Aceh, yang pertama setelah kemerdekaan. Beberapa dokumen menyebutkan bahwa Presiden Soekarno memberi izin secara lisan, ketika melakukan kunjungan resmi ke Aceh pada tahun 1948. Dalam kunjungan ini atas permintaan Presiden, para saudagar Aceh mengumpulkan emas seberat 50 kg. dan

[1]Secara sederhana upaya dan perjuangan untuk pelaksanaan syari`at Islam di Aceh sejak awal kemerdekaan dapat dibagi ke dalam empat periode. Pertama periode perjuangan untuk mendapat pengakuan dari pemerintah pusat, dimulai tahun 1945 sampai tahun 1959, saat dikeluarkannya keputusan Wakil Perdana Menteri yang terkenal dengan Missi Hardi; yang kedua, periode adanya pengakuan politis (tetapi tidak dilanjutkan dengan kebijakan legal formal, dimulai tahun 1959 sampai tahun 1999 yaitu setelah adanya keputusan Missi Hardi sampai dikeluarkannya UU 44/99; yang ketiga, periode adanya pengakuan legal formal dan pemberian kewenangan terbatas, yang dapat dianggap sebagai upaya mencari bentuk, dimulai tahun 1999 saat disahkannya UU 44/99 dan setelah itu UU 18/01 sampai sampai tahun 2006, saat disahkannya UU 11/06; dan yang keempat atau terakhir, periode pengakuan bahwa otonomi untuk Aceh bersifat khusus, dan syariat Islam di Aceh akan dilaksanakan sebagai tugas pemerintahan dan hukum positif sebagai sub sistem dalam sistem hukum nasional, mulai tahun 2006 saat disahkannya UU 11/06 sampai sekarang.

menyerahkannya sebagai hadiah kepada Presiden, yang akan digunakan untuk membeli dua pesawat terbang.[2]

Ketika terjadi Agresi Militer Belanda yang kedua, kegiatan Pemerintah Pusat relatif terhenti secara total, karena Belanda berhasil menduduki Yogyakarta, ibukota Negara Indonesia waktu itu, serta menangkap Presiden, Wakil Presiden

---

[2]Amran Zamzami, *Jihad Akbar di Medan Area*, Bulan Bintang, Jakarta, cet. 1, 1990, hlm 322 dan 342. Menurut buku ini, Soekarno tiba di lapangan terbang Loknga Banda Aceh pada tanggal 16 Juni 1948. Setelah ke datangan ini, dalam suatu pertemuan dengan beberapa tokoh Aceh, atas permintaan Abu Beureueh, Soekarno menyatakan: ***"Biarlah rakyat Aceh mengatur daerahnya sendiri berdasarkan syari'at Islam."*** Tetapi ketika Abu Beureueh meminta beliau menuliskan pernyataan atau keizinan ini, Soekarno keberatan dan menitikkan air mata, karena beliau menganggap Abu Beureueh meragukan ketulusan beliau. Dalam kunjungan ini pula Soekarno memperlihatkan replika sebuah pesawat terbang kepada para hadirin dan meminta agar para saudagar Aceh bersedia membeli pesawat terbang dan menghadiahkannya kepada Pemerintah. Permintaan ini langsung dipenuhi oleh para saudagar Aceh dengan menghadiahkan emas seberat 50 kg, yang dianggap cukup untuk membeli dua pesawat terbang Dakota.

Abu Beureueh dalam "pernyataan" bertanggal 4 Nopember 1961, yang diberi judul "DA`WAH" (pernyataan ini merupakan lampiran dari surat yang beliau tulis dalam kedudukan sebagai Wali Negara Republik Islam Aceh, dan dikirimkan kepada Jenderal A.H. Nasution, Menteri Keamanaan Nasional/KSAD) secara jelas menyatakan bahwa Soekarno sebagai Presiden pernah menyampaikan janji tersebut, yang lengkapnya penulis kutipkan sebagai berikut:

"Janji Presiden/Panglima Tertinggi di hadapan para alim ulama Aceh di Kutaraja pada tahun 1947, yang akan memberikan kesempatan bagi rakyat Aceh untuk hidup dan mengatur kehidupan masyarakatnya sesuai dengan syari'at agama mereka."

Lihat M. Nur El Ibrahimy, *Peranan Tgk. M. Daud Beureu-eh dalam Pergolakan Aceh*, Media Dakwah, Jakarta, edisi revisi, 2001, hlm. 332.

Dalam dua dokumen ini ada perbedaan waktu, Amran Zamzami secara jelas menyatakannya tahun 1948 sampai kepada rincian tanggal, sedang Abu Beureueh hanya menyebutkan secara umum, tahun 1947. Kelihatannya data Amran Zamzami lebih akurat dari ingatan Abu Beureueh, karena buku-buku lain yang penulis baca menyebutkan bahwa Soekarno datang ke Aceh yang pertama pada tahun 1948.

dan pejabat tinggi lainnya, serta memenjarakan mereka di Pulau Bangka dan beberapa tempat lainnya. Untuk melanjutkan kegiatan pemerintahan, dibentuklah Pemerintah Darurat Republik Indonesia (PDRI) yang berkedudukan di Sumatera dengan presidennya Syafruddin Prawiranegara. Dalam kemelut ini Pemerintah Pusat mengangkat Abu Beureueh sebagai Gubernur Militer untuk wilayah Aceh dan Tanah Karo (dua wilayah yang tidak berhasil diduduki Belanda), berkedudukan di Banda Aceh (waktu itu Kutaraja).[3]

Atas tekanan internasional, Pemerintah Indonesia dipulihkan kedudukannya dan Belanda bersedia menyelesaikan kemelut mereka dengan Indonesia melalui perundingan. Untuk menghadapi perundingan dan mengantisipasi pengkhianatan Belanda seperti sebelumnya, Hatta yang diangkat sebagai perdana menteri menunjuk Sjafruddin Prawiranegara selaku Wakil Perdana Menteri yang akan berkedudukan di Banda Aceh selama perundingan dengan Belanda berlangsung (September – Desember 1949). Dalam kedudukan sebagai wakil perdana menteri ini, Syafruddin mengeluarkan keputusan menjadikan Aceh sebagai provinsi yang berdiri sendiri, yaitu Keputusan Wakil Perdana Menteri Republik Indonesia Nomor 8/Des/W.K.P.M./49 bertanggal 17 Desember 1947.[4]

Dalam Konperensi Meja Bundar (KMB) yang berlangsung di Den Haag, dicapai kesepakatan bahwa Belanda akan menyerahkan kedaulatan kepada Republik Indonesia Serikat (RIS) pada tanggal 27 Desember 1949. RIS adalah

---

[3]Pengangkatan itu bedasarkan Surat Keputusan Wakil Panglima Tertinggi Angkatan Perang Republik Indonesia (dijabat Wakil Presiden) nomor 3/BKP/U/47, tanggal 26 Agustus 1947, dikeluarkan di Bukit Tinggi. Pangkat yang diberikan kepada Tgk. M Daud Beureueh waktu itu adalah Mayor Jenderal Tituler. Lihat Amran Zamzami, *Jihad Akbar*, hlm 291.

[4] Lihat Ibrahim Alfian, "Sejarah Aceh Selayang Pandang" dalam Bahrul Ulum, ed., *Selama Rencong adalah Tanda Mata: Aceh dalam Rentang Konflik dan Harapan di Masa Depan*, Koalisi NGO HAM, Banda Aceh – Jakarta, hlm. 9.

negara yang dibentuk oleh KMB, yang negara bagiannya (anggotanya) terdiri atas NKRI Proklamasi 1945 dan Negara-negara yang dibentuk Belanda selama masa konflik tersebut. Namun sejarah mencatat umur RIS sangatlah pendek, hanya setahun, karena pada tahun 1950 RIS dan NKRI 1945 sepakat membubarkan RIS dan sepakat pula membentuk negara kesatuan baru dengan konstitusi baru, yaitu NKRI dengan UUDS 1950. Sebagai bagian dari kesepakatan ini Provinsi Aceh akan dibubarkan, digabung menjadi satu kembali dengan Provinsi Sumatera Utara dengan ibukota Medan (Sumatera dibagi menjadi tiga provinsi, utara, tengah dan selatan). Pemerintah Aceh menolak kebijakan tersebut, tetapi tetap dipaksakan oleh Pemerintah Pusat. Keadaan ini menimbulkan ketidak-puasan yang luas di Aceh, yang menyebabkan pecah pemberontakan yang terkenal dengan "Peristiwa Aceh" pada September tahun 1953 dan terus berlarut-larut sampai tahun 1962.[5]

Sejak awal kemerdekaan, ketika masih merupakan sebuah keresidenan (dalam Provinsi Sumatera dan setelah itu Provinsi Sumatera Utara) atau pun setelah ditingkatkan menjadi

---

[5] Ismuha, "*Sedjarah dan Perkembangan Peradilan Agama di Atjeh"*, dalam Analiansyah, (ed. At all) *Syari`at Islam di Nanggroe Aceh Darussalam*, Dinas Syari`at Islam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Banda Aceh, cet. 1, 2008, hlm 508. Adapun guru diperkirakan berjumlah sekitar 900 orang. Lihat juga Al Yasa` Abubakar, "Pelaksanaan", hlm. 30.

Di pihak lain pemberontakan yang dikomandoi Abu Beureueh ini kuat dugaaan, menjadi semakin beralasan di mata rakyat Aceh karena Presiden Soekarno dalam pidatonya di Amuntai, Kalimantan Selatan pada tanggal 23 Januari 1953, dengan tajam menyatakan bahwa Indonesia adalah sebuah negara nasional dan bukan negara Islam. Ketika Soekarno mengunjungi Aceh pada Maret 1953—lebih kurang dua bulan setelah pidato di Amuntai tersebut, beliau disambut dengan spanduk yang antara lain berbunyi: "*Kami Menyesalkan Pidato Presiden di Amuntai"* dan *"Kami Menuju Negara Islam"*. Lihat Nazaruddin Sjamsuddin, *Pemberontakan Kaum Republik: Kasus Darul Islam Aceh*, Grafiti, Jakarta, cet. 1, 1990, hlm. 121.

sebuah provinsi, Pemerintah Aceh telah mengambil berbagai kebijakan kongkrit dalam upaya menjalankan syariat Islam, yang setelah pembubaran provinsi Aceh menjadi terkatung-katung dan bahkan ditolak untuk dilaksanakan karena dianggap bukan tugas Negara, atau paling kurang tidak menjadi tugas Pemerintah Provinsi Sumatera Utara. Dua dari padanya penulis kutip sebagai berikut.

Pertama, Pemerintah Aceh membentuk *Mahkamah Syar'iyah* sebagai badan pengadilan yang berdiri sendiri, berdasarkan izin (perintah) Gubernur Sumatera melalui Surat Kawat nomor 189 tanggal 13 Januari 1947.[6] Pengadilan ini

[6] Pada awal kemerdekaan Aceh merupakan satu keresidenan, (dengan ibukota Kutaraja, sekarang Banda Aceh) dalam Provinsi Sumatera (dengan ibukota Medan/Bukit Tinggi). Pada tahun 1948 Provinsi Sumatera dipecah menjadi tiga provinsi (utara, tengah dan selatan), salah satunya Sumatera Utara dengan ibu kota Banda Aceh (karena adanya serangan Belanda, Medan dianggap tidak aman sebagai ibukota provinsi). Keresidenan Aceh waktu itu terdiri dari tujuh kabupaten (Aceh Besar, Aceh Pidie, Aceh Utara, Aceh Timur, Aceh Tengah, Aceh Barat dan Aceh Selatan) dan setiap kabupaten terdiri atas tiga kewedanaan. Ketika Aceh ditingkatkan menjadi provinsi dan setelah itu kembali dimasukkan menjadi bagian dari Provinsi Sumatera Utara, jumlah kabupaten di atas tidak berubah. Mahkamah Syar'iyah dibentuk diseluruh ibukota kecamatan, yang jumlahnya sekitar 100-an buah. Sedang di ibu kota kewedanaan dibentuk Mahkamah Syar`iyah Kewedanaan, yang berjumlah tiga buah pada setiap kabupaten, kecuali kabupaten Aceh Besar dan Aceh Utara yang masing-masing hanya mendapat dua Mahkamah Syar'iyah dan Aceh Pidie yang hanya mendapat satu buah saja, sehingga seluruhnya berjumlah 16 Mahkamah Syar`iyah. di Banda Aceh dibentuk Mahkamah Syar`iyah Provinsi (Tinggi) sebagai pengadilan tingkat tertinggi. Pengadilan di kewedanaan merupakan pengadilan banding atas putusan pengadilan tingkat kecamatan, tetapi juga merupakan pengadilan pertama untuk sengketa dengan syarat-syarat tertentu.

Semua mahkamah ini berwenang menyelesaikan sengketa di bidang hukum kekeluargaan secara relatif penuh. Maksudnya dapat melaksanakan langsung putusan yang mereka jatuhkan, tidak bergantung pada pengukuhan Pengadilan Negeri. Keadaan ini diubah oleh Peraturan Pemerintah Nomor 29 tahun 1957 (berlaku khusus untuk Aceh) yang kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1957 (diperluas cakupannya, berlaku

dibentuk di setiap kecamatan sebagai pengadilan tingkat pertama, di ibukota setiap kewedanaan sebagai pengadilan banding dan di Banda Aceh ibukota keresidenan, sebagai pengadilan tingkat tertinggi. Setelah Aceh menjadi bagian dari Provinsi Sumatera Utara lembaga pengadilan ini menjadi tidak jelas kedudukannya, bahkan ada pihak yang menganggapnya sebagai ”lembaga swasta” karena dalam Provinsi Sumatera Utara lembaga ini tidak ada.[7] Namun begitu perlu juga disebutkan bahwa adanya anggapan “swasta” kepada Pengadilan Agama (Mahkamah Syar`iyah) di Aceh bukan semata-mata karena pembubaran Provinsi Aceh, tetapi juga karena adanya UU Darurat Nomor 1 Tahun 1951, yang menyatakan bahwa secara berangsur-angsur akan menghapuskan (1) Segala Pengadilan Swapraja kecuali Pengadilan Agama jika Pengadilan itu menurut hukum yang hidup merupakan satu bagian tersendiri dari Peradilan Swapraja dan (2) Segala Pengadilan Adat kecuali Pengadilan Agama jika pengadilan itu menurut hukum yang hidup merupakan satu bagian tersendiri dari Peradilan Adat.[8]

Kedua, Pemerintah Keresidenan Aceh dengan “Qanun” bertanggal 1 Nopember 1946 menegerikan semua madrasah (sekolah agama) yang ada, yang pada umumnya didirikan dan dibiayai oleh masyarakat sejak masa Belanda. Pada asalnya madrasah ini mempunyai nama yang berbeda-beda dan kurikulum yang juga tidak sama. Setelah dinegerikan oleh

---

untuk seluruh wilayah Indonesia kecuali Jawa dan Kalimantan Selatan), yang menyatakan putusan Mahkamah Syar`iyah sekiranya dilaksanakan secara paksa, mesti disetujui oleh Pengadian Negeri terlebih dahulu.

Lihat Al Yasa` Abubakar, ”Pelaksanaan Syari`at Islam di Aceh: Sejarah dan Prospek”, dalam Fairus M. Nur Ibrahim (ed), *Syariat di Wilayah Syariat*, Dinas Syariat Islam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Banda Aceh, cet. 1, 2002, hlm. 35.

Lihat juga, Ismuha, “*Sedjarah dan Perkembangan*, hlm 508.

[7] Lihat konsideran dan penjelasan resmi PP 29/57 tersebut.

[8] Lihat: Ismuha, “*Sedjarah dan Perkembangan*, hlm 508.

Pemerintah Daerah Keresidenan Aceh, semua sekolah ini diberi nama baru, *Sekolah Rakyat Islam* dengan masa belajar tujuh tahun dan kurikulum pelajaran agama berbanding umum 34:66, 74 jam pelajaran agama dan 144 jam pelajaran umum (jumlah jam pelajaran sepekan 218 jam). Madrasah-madrasah ini berjumah 180 buah, yang bertebaran di semua kabupaten di seluruh Aceh, dengan jumlah murid 36.000 orang lebih sedikit.

Setelah pembubaran provinsi Aceh, lembaga ini menjadi terkatung-katung, tidak jelas kedudukannya. Pemerintah Sumatera Utara tidak menyediakan dana untuk membiayainya dan penghargaan atas ijazahnya pun menjadi tidak jelas. Setelah diperjuangkan, pada akhirnya diambil alih oleh Pemerintah Pusat, dijadikan sekolah negeri, diberi nama ***Sekolah Rendah Islam Negeri***, yang pengelolaannya diletakkan di bawah Departemen Agama, melalui ***Penetapan Menteri Agama Nomor 1 tahun 1959***. Ketika dinegerikan jumlahnya sudah bertambah menjadi 205 buah di samping masih ada 55 madrasah (SRI) lagi yang tidak dinegerikan tetapi diberi subsidi, dengan jumlah murid seluruhnya 45.684 orang dan guru 900 orang. Pada tahun 60-an namanya diubah menjadi ***Madrasah Ibtidaiyah Negeri*** (MIN) yang tetap bertahan sampai sekarang.[9]

Untuk mengatasi berbagai keluhan dan kemelut tersebut, Pemerintah Pusat kelihatannya menyadari kekeliruannya dan

[9] Lihat Badruzzaman Ismail, **"Peranan dan Perkembangan Lembaga-Lembaga Pendidikan Agama di Aceh,"** dalam Badruzzaman Ismail (*et. all*) *Perkembangan Pendidikan di Daerah Istimewa Aceh*, Majelis Pendidikan Daerah Istimewa Aceh, Banda Aceh, 1995, hlm. 175-190.

Dalam kaitan dengan penegerian "madrasah" oleh pemerintah Aceh ini, Abu Beureueh pada tahun 1949 pernah mengirim surat kepada Ketua BP KNIP sehubungan dengan pembahasan Rancangan Undang-undang tentang Pendidikan Nasional yang sedang dilakukan BP KNIP. Beliau secara tegas dan jelas meminta agar Pemerintah Pusat mengakui "sekolah agama" (yang belakangan lebih terkenal dengan sebutan madrasah, dan pada umumnya dikelola oleh pihak swasta) mempunyai kedudukan yang setingkat dengan sekolah-sekolah pemerintah (misalnya dalam hal memenuhi tugas wajib belajar dan penghargaan atas ijazahnya).

kembali membentuk Provinsi Aceh pada tahun 1956, dengan ***Undang-Undang Nomor 24 tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Propinsi Atjeh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Propinsi Sumatera Utara***. Pemerintah juga mengakui kembali Mahkamah Syar'iyah yang terlanjur terkatung-katung karena pembubaran Provinsi Aceh tadi, pada tahun 1957 (dengan ***Peraturan Pemerintah Nomor 29 tahn 1957 tentang Pembentukan Pengadilan Agama/Mahkamah Syar`iyah di Propinsi Atjeh***, ditetapkan tanggal 6 Agustus 1957. Sedang madrasah-madrasah, seperti telah diuraikan di atas dinegerikan melalui *Penetapan Menteri Agama* pada tahun 1959. Tetapi upaya ini tidak berhasil menghentikan pergolakan berdarah yang telah terlanjur pecah di Aceh secara serta merta. Baru pada tahun 1959 muncul titik terang, setelah terjadi musyawarah antara utusan Pemerintah Indonesia dengan wakil pemberontak (Dewan Revolusi DI/TII) yang menyempal dari pimpinan Abu Beureueh. Sebagai hasil dari musyawarah ini, Wakil Perdana Menteri Republik Indonesia mengeluarkan ***Keputusan Perdana Menteri Nomor 1/Missi/1959***, mulai berlaku pada 26 Mei tahun 1959, yang terkenal dengan ***"Keputusan Missi Hardi"***. Dokumen ini memberikan keistimewaan dalam tiga bidang kepada Aceh: agama, pendidikan dan peradatan. Sejak keputusan ini Provinsi Aceh mendapat sebutan baru yaitu: ***Daerah Istimewa Aceh***.

Keputusan Wakil Perdana Menteri ini berhasil mengurangi pemberontakan, karena ada sebagian anak buah Abu Beureueh yang bersedia turun kembali ke pangkuan Ibu Pertiwi. Namun Abu Beureueh dan sebagian anak buahnya masih terus melanjutkan pemberontakan. Melalui surat menyurat dengan Panglima Kodam Iskandar Muda, beliau tetap menuntut adanya izin dan jaminan pelaksanaan syari'at Islam di Aceh sebelum beliau kembali ke pangkuan NKRI. Mungkin karena permintaan yang cukup tegas dan keras serta berulang-ulang ini, maka Panglima Daerah Militer I Aceh/Iskandar Muda,

bersedia (terpaksa) menindak lanjutinya dengan keputusan berikutnya, yaitu ***Keputusan Panglima Daerah Militer I Aceh/Iskandar Muda selaku Penguasa Perang Daerah untuk Daerah Istimewa Aceh, Nomor KPTS/PEPERDA-061/3/1962, tanggal 7 April 1962,*** yang di kalangan masyarakat Aceh waktu itu terkenal dengan sebutan ***"Keputusan Prinsipil Bijaksana"***. Baru setelah ada surat ini kemelut dan pemberontakan rakyat Aceh dapat dianggap telah selesai dan Tgk Mohammad Daud Beureueh kembali ke pangkuan NKRI.[10]

Semua keadaan dan capaian ini tidak berpengaruh banyak untuk pelaksanaan syari'at Islam secara nyata oleh Pemerintah Daerah Provinsi Aceh, karena beberapa PERDA "penting" yang disahkan DPRD dan Gubernur Aceh untuk

---

[10] Dalam keputusan ini disebutkan: Pertama: Terlaksananya secara tertib dan seksama unsur unsur Syari'at Agama Islam bagi pemeluk-pemeluknya di Daerah Istimewa Aceh, dengan mengindahkan peraturan perundangan negara. Kedua: Penertiban pelaksanaan arti dan maksud ayat pertama di atas diserahkan sepenuhnya kepada Pemerintah Daerah IstimewaAceh.

Lihat M. Nur El Ibrahimy, *Peranan Tgk.*, hlm. 355, ejaan disesuaikan dengan EYD.

Surat menyurat antara Panglima Komando Daerah Militer I Aceh/Iskandar Muda (Kol. M. Jassin) dengan Abu Bereueh untuk mengakhiri pemberontakan Aceh dan tentang keinginan dan tuntutan Abu Beureueh untuk melaksanakan syari'at Islam di Aceh dapat dilihat dalam lampiran buku M. Nur El Ibrahimy ini.

Menurut El Ibrahimy, Abu Beureueh turun dari markasnya, disambut oleh para petinggi sipil dan militer Aceh pada tanggal 9 Mei 1962 dan pada tanggal 14 Mei beliau melaksanakan Shalat Idul Adhha di lapangan Blang Padang Banda Aceh. Keadaan hari-hari terakhir Abu Beureueh berada di markasnya "Mardhatillah" di hutan pedalaman Langkahan, Aceh Timur, menjelang akan kembali ke pangkuan NKRI dapat dibaca misalnya dalam Baihaqi AK, *Langkah Langkah Perjuangan*, Tetungi Pasir Mendale, Bandung, cet 1, 2008, hlm. 259 dst. Buku ini antara lain menceritakan keadaan yang sangat "genting" di "Mardhatilah" karena orang yang tetap setia mendampingi Abu Beureueh sampai saat "turun gunung" tersebut tinggal hanya beberapa orang saja, dapat dihitung dengan sebelah jari.

melaksanakan syari'at Islam tidak disahkan (ditolak) oleh Pemerintah Pusat, antara lain karena alasan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, atau isinya berada di luar kewenangan pemerintah provinsi Aceh, sehingga tidak dapat dilaksanakan.

Patut disebutkan, Peraturan Daerah terakhir yang disahkan Pemerintah Provinsi Aceh namun tidak pernah dilaksanakan adalah *Peraturan Daerah Istimewa Aceh Nomor 6 Tahun 1968 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pelaksanaan Unsur-Unsur Syariat Islam*, yang terdiri atas 18 pasal. Dalam PERDA ini tidak dicantumkan catatan mengenai pengesahan atau penolakan pemberlakuannya dari Menteri Dalam Negeri, yang waktu itu menjadi syarat keberlakuan PERDA. Penulis tidak tahu apakah ada dokumen lain yang terpisah mengenai pemberlakukan atau penolakan PERDA ini. Namun dalam pembicaraan lisan dengan beberapa tokoh yang terlibat, dikatakan bahwa PERDA ini tidak disetujui oleh Menteri Dalam Negeri, tetapi tidak dengan dokumen tertulis. Konon Menteri Agama memberikan rekomendasi agar PERDA ini tidak disahkan, dengan alasan masalah keagamaan tidak masuk dalam wilayah yang diotonomikan. Jadi tidak boleh diatur di dalam PERDA.[11] Penulis tidak mendapat bahan tertulis resmi untuk

[11] HM Kaoy Syah, *Keistimewaan Aceh dalam Lintasan Sejarah, Proses Pembentukan UU No 44/1999*, Pengurus Besar Al-Jam`iyatul Washliyah, Jakarta, cet. 1, 2000,…, hlm. 36.

Beliau menulis, *Setelah PERDA tersebut dikirim ke Pemerintah Pusat untuk mendapat pengesahan, ternyata—dengan rekomendasi Departemen Agama—Departemen Dalam Negeri menolak mengesahkan PERDA tersebut. Inilah pengalaman pahit pertama yang dialami Walad selaku wakil Pemerintah Pusat di daerah*.

Dalam berbagai pertemuan formal dan tidak formal, sampai dengan akhir tahun 80-an Tgk Sofjan Hamzah yang waktu itu Wakil Ketua DPRDGR dan Ustaz Ahmad Abdullah yang waktu itu Kepala Biro Unsur-Unsur Syariat Islam, sering bercerita, ketika menghadapi tuntutan pengesahan peraturan daerah ini, Menteri Amir Machmud pernah mengundang tokoh-tokoh Aceh ke rumahnya untuk silaturrahim sambil makan malam. Dalam kesempatan ini

menguatkan pernyataan di atas. Tetapi fakta bahwa PERDA ini merupakan yang terakhir disahkan oleh DPRDGR Aceh dan setelah itu DPRD Aceh diganti dengan anggota hasil pemilihan umum (1971, yang pertama pada masa Orde Baru), barangkali dapat menjadi bukti bahwa penolakan halus tersebut betul-betul terjadi. Setelah ini upaya pelaksanaan unsur-unsur Syariat Islam melalui PERDA kelihatannya terhenti, bahkan pembicaraan tentang hal tersebut pun meredup walaupun tidak berhenti sama sekali.

Dalam kaitan ini, Pemerintah Aceh, pada tahun 1966 membentuk dua lembaga sebagai penasehat Gubernur melalui Peraturan Daerah Provinsi, yaitu *Aceh Depelopment Board* (penasehat Gubernur di bidang ekonomi dan pembangunan fisik) yang belakangan ditingkatkan statusnya menjadi BAPPEDA dan Majelis Permusyawaratan Ulama (penasehat gubernur di bidang kemasyarakatan dan keagamaan) yang tetap menjadi lembaga daerah setengah swasta dan bahkan pada akhirnya diubah menjadi bagian dari Majelis Ulama Indonesia, sehingga boleh dikatakan turun statusnya, karena keluar dari struktur Pemerintahan Provinsi Aceh.

Pemerintah Aceh juga sejak tahun 1966 (setelah kelahiran Orde Baru) membentuk sebuah biro pada Kantor Gubernur untuk merencanakan dan mengkoordinasikan pelaksanaan syari'at Islam di Aceh, yang waktu itu populer dengan sebutan Biro IX. Biro ini terpaksa dibubarkan setelah *Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah* diberlakukan. Dalam UU 5/74 ini, Aceh tetap diberi izin menggunakan sebutan Daerah Istimewa, tetapi hanya sekedar nama, sedang peraturan dan ketentuan yang berlaku di Provinsi Daerah Istimewa Aceh adalah sama dengan ketentuan yang

beliau menyatakan bahwa Pemerintah Pusat memberi izin kepada Pemerintah Daerah Aceh untuk menjalankan syariat Islam. Tetapi untuk kestabilan politik, beliau berharap agar Pemerintah Aceh tidak membuat dokumen tertulis seperti peraturan daerah, tetapi langsung saja menjalankannya.

berlaku di daerah/provinsi lain. Dengan kata lain tidak ada makna atau isi dari keistimewaan yang diberikan ini. Keistimewaan Aceh hanyalah sekedar nama, tanpa isi atau kekhususan apapun. Dengan alasan ini maka keberadaan Biro IX yang tujuan utamanya memang melaksanakan syariat Islam terpaksa diakhiri, dan hilang begitu saja ketika terjadi restrukturisasi organisasi Kantor Gubernur, disesuaikan dengan undang-undang baru tersebut.

Selanjutnya dengan kehadiran *Undang Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa*, lembaga *gampong* sebagai masyarakat adat dan lembaga pemerintahan paling rendah di Aceh (dan juga lembaga *mukim*, sebagai koordinator *gampong*) dihapuskan dan diganti dengan lembaga *desa* yang dirasakan sangat asing. Pemerintahan Desa yang diperkenalkan undang-undang ini kelihatannya bertujuan untuk menyeragamkan bentuk pemerintahan paling rendah di seluruh Indonesia dengan mengikuti model yang ada di pedesaan Jawa. Dengan pembubaran lembaga *gampong* dan juga *mukim* maka salah satu keistimewaan Aceh yang masih tersisa yang ingin dipertahankan masyarakat setelah kehadiran UU No. 5/74, yaitu ”lembaga *gampong* dan *mukim*” harus dihapus juga, sehingga sebutan Daerah Istimewa di mata masyarakat luas di Aceh betul-betul tidak mempunyai makna apapun lagi. Perjuangan yang telah mengorbankan sekian banyak harta dan darah yang sebelumnya dianggap sebagai kebanggaan, berubah menjadi kekecewaan. Jangankan menambah dengan yang baru, sisa-sisa pengamalan syariat yang telah bercampur dengan adat, dalam bentuk pemerintahan *gampong* dan *mukim* pun secara begitu saja hilang tanpa dapat dipertahankan.[12]

[12] Patut disebutkan keistimewaan yang diberikan kepada Aceh terjadi tiga tahun setelah pembentukan kembali Provinsi Aceh (1956 - 1959) dan dua tahun setelah disahkannya Undang Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Daerah Istimewa (maksudnya Daerah istimewa Yogyakarta). Hardi di dalam buku otobiografinya menyatakan bahwa beliau membuat keputusan

Kemelut yang terjadi di Aceh, khususnya pemberontakan GAM yang ingin memisahkan diri dari NKRI yang diproklamirkan oleh Dr. Muhammad Hassan di Tiro pada Desember tahun 1976 dan Operasi Jaring Merah (terkenal dengan sebutan DOM, Daerah Operasi Militer) yang dilakukan TNI (ABRI) untuk menumpasnya, ternyata telah menimbulkan pelanggaran HAM bahkan pelanggaran HAM berat, dan di sisi lain tidak berhasil mengurangi apalagi menghentikan pemberontakan tersebut. Dalam kaitan ini demonstrasi para mahasiswa dan kerusuhan sosial di Jakarta telah mengakhiri era Orde Baru dan memunculkan era Reformasi (1998).

Perubahan politik dan kebijakan akibat kemunculan era Reformasi ternyata membawa berbagai perubahan penting dalam ketatanegaraan Indonesia dan mungkin salah satu yang paling penting dari semuanya adalah terjadinya amandemen UUD 1945. Amandemen ini yang diiringi dengan berbagai perubahan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, telah memungkinkan Aceh diakui kembali sebagai Daerah

---

ini adalah berdasar dua undang-undang di atas dikaitkan dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950. Tetapi sangat disayangkan—demikian Hardi menulis—Aceh tidak pernah diberi kesempatan untuk mengatur rumah tangganya berdasarkan UU No. 1/1957 ini. Aceh dipaksakan mengikuti berbagai peraturan perundang-undangan yang dibuat belakangan, sehingga jati diri dan identitas Daerah Istimewa Aceh menjadi kabur.

Lihat Hardi, *Daerah Istimewa Aceh, Latar Belakang Politik dan Masa Depannya*, Jakarta, Bulan Bintang, cet. 1, 1993, hlm. 181.

Sebetulnya kesulitan yang dialami daerah setelah pengesahan dan pemberlakuan UU No 5/79 terjadi hampir di seluruh wilayah Indonesia, terutama daerah yang mempunyai hukum adat dan lembaga adat yang kuat. Tetapi penolakan yang paling lantang mungkin hanya terjadi di Aceh karena Aceh merasa undang-undang tersebut secara langsung menyerang identitas ke-Acehan, dalam hal ini kedudukan sebagai Daerah Istimewa. Setelah kehadiran undang-undang ini tanah-tanah wakaf (dan harta agama lainnya) yang sebelumnya diurus oleh *Gampong*, menjadi semacam tanah/harta tidak bertuan dan banyak yang secara diam-diam dijual oleh oknum aparat desa kepada Pemerintah untuk pertapakan PUSKESMAS, sekolah dan berbagai keperluan lainnya.

Istimewa, bahkan ditambah dengan sebutan baru, sebagai provinsi dengan otonomi khusus.[13] Maksudnya Aceh diberi beberapa kewenangan khusus yang tidak diberikan kepada provinsi lain, sehingga otonomi untuk Aceh ini bersifat asimetris. Salah satu daripadanya menjadikan pelaksanaan syari`at Islam secara luas bahkan menyeluruh (*kaffah*) sebagai tugas pemerintahan dan hukum positif dalam koridor sistem hukum dan sistem peradilan nasional Indonesia. Pemberian ini dilakukan pertama sekali melalui pengesahan *Undang-undang No 44 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh* yang setelah itu diperbaiki dan disempurnakan lagi dengan beberapa undang-undang lainnya. Uraian tentang ini akan diberikan dalam bab-bab selanjutnya.

Dalam hubungan ini, rasanya layak sekiranya diberikan sedikit uraian tentang, kenapa kira-kira rakyat Aceh sangat bersemangat, sangat serius dan tidak mengenal lelah untuk mengupayakan pelaksanaan syari`at di tengah masyarakat Aceh, atau dengan istilah lain yang lebih sempit lagi sangat serius mengupayakan keterlibatan pemerintah dalam melaksanakan syariat dan menjadikan hukum positif Aceh berdasar kepada syari`at Islam. Paling kurang ada dua alasan yang sering dinyatakan oleh para penceramah, para ulama serta para akademisi dan cendekiawan muslim di Aceh. Pertama, rakyat Aceh ingin hidup dalam naungan syari`at Islam secara penuh, karena demikianlah tuntutan dan permintaan Islam itu sendiri. Dengan kata lain bukan hanya sekedar menjalankan ibadat, tetapi juga menjalankan aturan syariat di bidang hukum kekeluargaan (perkawinan, hubungan nasab dan kekerabatan, perceraian, harta bersama, dan kewarisan), bidang perdata keharta-bendaan dan perikatan serta bidang pidana dan bidang-

[13] Dalam perundang-undangan yang ada sekarang, Aceh bersama-sama dengan Papua dan Daerah Khusus Ibukota Jakarta disebut sebagai daerah dengan otonomi khusus. Setelah ini Aceh bersama-sama dengan Daerah Istimewa Yogyakarta disebut sebagai daerah istimewa.

bidang hukum lainnya. Masyarakat Aceh ingin berbagai kegiatan di bidang ekonomi dan bisnis, begitu juga di bidang pelayanan kesehatan, semuanya ini dapat dilakukan sesuai dengan tuntunan syariah, sehingga pada saatnya nanti setelah melewati berbagai tahapannya (pelibatan pemerintah/negara untuk melaksanakan syari`at akan dilaksanakan secara bertahap) rakyat Aceh akan berada di bawah naungan Islam secara menyeluruh (Kaffah). Rakyat Aceh ingin hidup dalam budaya yang dinaungi syariat sehingga rasa keadilan, kemaslahatan sampai kepada estetika yang akan wujud nanti adalah bagian dari nilai-nilai yang ingin ditegakkan oleh ajaran dan tuntunan Islam sebagai sebuah agama ataupun pandangan hidup (*way of life*). Kedua, ingin membuktikan bahwa ajaran Islam yang diyakini bersifat universal dan abadi, dapat dilaksanakan pada masa sekarang dan dapat memenuhi semua kebutuhan dan bahkan mampu bersaing dengan nilai, prinsip dan norma (peraturan hukum) yang sekarang berlaku. Masyarakat Aceh ingin menunjukkan bahwa ajaran Islam yang diturunkan kepada Nabi Muhammad SAW empat belas abad yang lalu di Tanah Arab, dan sudah dipeluk oleh masyarakat Aceh sejak ratusan tahun terakhir, yang mereka yakini sudah pernah dilaksanakan secara relatif sempurna dan bahkan sudah menyatu dengan adat sedemikian rupa dalam sebuah kurun waktu, pada masa Kesultanan Aceh Darussalam, sebelum kedatangan penjajahan Belanda) apabila dipahami secara baik, cerdas dan sungguh-sungguh akan dapat pula memenuhi kebutuhan masyarakat Aceh sekarang (dan masa depan), serta mampu menjadikan mereka merasa lebih sejahtera dan bahagia dan bahkan mampu meningkatkan kualitas keberadaan mereka ke tingkat yang lebih baik dari keadaan sekarang.

B. Masalah Penelitian dan Metode Pendekatan

Berdasarkan latar belakang di atas, tulisan ini ingin menjawab pertanyaan, dapatkah peraturan perundang-undangan yang ada sekarang, yang memberikan keistimewaan dan otonomi khusus kepada Aceh--sesuai dengan sistem hukum dan pemerintahan yang berlaku yang berdasar kepada UUD 1945 hasil amandemen, digunakan sebagai dasar untuk menjalankan syariat Islam secara *kaffah* (menyeluruh) di Provinsi Aceh seperti yang telah diperjuangkan dan dicita-citakan sejak awal kemerdekaan. Dengan kalimat lain, apakah peraturan yang ada sekarang telah memberikan kesempatan dan perlindungan kepada Provinsi Aceh untuk menjalankan syariat sebagai bagian dari kebijakan pemerintahan dan landasan bagi penyusunan hukum positif di Aceh sebagai sub sistem dalam sistem hukum nasional.

Dengan demikian tulisan ini akan berusaha menguraikan arah dan kebijakan pelaksanaan syariat Islam di Aceh dalam hubungan dengan konstitusi dan tertib hukum yang berlaku di Indonesia. Arah dipahami sebagai orientasi, kecenderungan atau perspektif yang dipilih. Maksudnya, seperti telah disebutkan di atas, apakah izin pelaksanaan syariat di Aceh telah betul-betul memberi kesempatan kepada Pemerintah Aceh untuk menjalankan syariat sebagai bagian dari kebijakan daerah. Apakah pemberian kewenangan tersebut memberi kesempatan kepada Aceh untuk berkreasi membuat terobosan berdasarkan syariat Islam, dalam upaya mensejahterakan dan mencerdaskan rakyat. Sedang dibidang hukum apakah apa yang ada sekarang ini telah mengarah kepada terbukanya peluang untuk adanya pluralisme hukum di Indonesia. Apakah hukum berdasar syariat yang nanti akan disusun dan dihasilkan dapat diakui, dihargai dan dilindungi oleh sistem hukum Indonesia, yang telah mengubah diri dari unifikasi hukum ke pluralisme hukum.

Sedang kebijakan akan dipahami dalam makna formal. Apakah peraturan perundang-undangan yang sudah disahkan, yang dijadikan dasar penyusunan program dan kegiatan untuk pelaksanaan syariat Islam baik sebagai kebijakan pemerintahan Aceh ataupun sebagai upaya melahirkan hukum positif Aceh yang berdasar kepada syariat Islam, telah sejalan dengan konsitusi dan seiring dengan peraturan perundang-undangan lain yang setingkat. Apakah perturan-peraturan tersebut sudah memadai untuk melaksanakan tujuan utama kehadirannya, yaitu izin untuk melaksanakan syariat secara *kaffah*. Peraturan perundang-undangan tersebut ada yang merupakan peraturan perundang-undangan tingkat nasional, seperti undang-undang dan peraturan pemerintah yang pelaksanaannya menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh, dan ada yang merupakan peraturan perundang-undangan daerah tingkat provinsi meliputi peraturan daerah provinsi dan peraturan gubernur yang pelaksanaannya menjadi tanggung jawab Pemerintah Provinsi Aceh, pemerintah kabupaten/kota dan pemerintah *gampong* (desa).[14] Setelah ini masih ada lagi peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota. Namun dalam tulisan ini peraturan perundang-undangan yang akan dibicarakan hanyalah peraturan perundang-undangan tingkat pusat (nasional) yang menjadi landasan pelaksanaan syariat Islam di Aceh.

Untuk itu tulisan ini akan berupaya menjelaskan tiga hal utama. Pertama, akan berupaya menjelaskan makna dari pemberian izin kepada Aceh untuk menjalankan syariat Islam di Aceh dalam kerangka sistem hukum yang berlaku di Indonesia sekarang, yang secara bebas sering diistilahkan dengan

[14] Istilah Peraturan Daerah Provinsi Aceh digunakan sebelum UU 18/01 disahkan. Setelah undang-undang ini dan setelah itu oleh UU 11/06 diperkenalkan istilah **Qanun Aceh** sebagai pengganti **Peraturan Daerah Provinsi Aceh**, dengan kewenangan yang lebih tinggi dari peraturan daerah provinsi, sebagaimana nanti akan dijelaskan.

keistimewaan dan otonomi khusus (yang asimetris). Otonomi khusus yang diberikan kepada Provinsi Aceh disebut asimetris karena tidak sama (tidak simetris) dengan otonomi yang diberikan kepada daerah-daerah lain di Indonesia.

Kedua akan berupaya menguraikan lingkup dari kewenangan yang diberikan kepada Aceh untuk merumuskan dan menyusun peraturan perundang-undangan berdasarkan syari`at Islam sebagai hukum positif khusus di Aceh, (termasuk peraturan perundang-undangan untuk menjalankannya), terutama sekali ketika dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau peraturan perundang-undangan yag berlaku secara nasional. Ketiga akan berupaya menjelaskan badan dan lembaga yang akan menjalankan peraturan ini, baik yang merupakan badan dan lembaga sebagai perangkat Pemerintah Pusat, ataupun badan dan lembaga yang menjadi perangkat daerah, pada tingkat kabupaten/kota ataupun provinsi.

Untuk pendekatan, secara garis besar penulis akan menggunakan teori penjenjangan peraturan perundang-undangan Hans Kelsen dan teori sistem Friedman yang penulis dukung dan kaitkan juga dengan teori penafsiran teleologis dan historis, yang secara umum selalu diajarkan kepada mahasiswa di Fakultas Hukum dan Syariah. Melalui teori Hans Kelsen, penulis ingin menjawab, bagaimana izin yang diberikan kepada Aceh untuk menjalankan syariat mesti dipahami dan dijelaskan. Bagaimana isi undang-undang yang memberi izin dan kewenangan tersebut sekiranya dihubungkan dengan UUD, sehingga dapat diketahui bahwa isi undang-undang tentang keistimewaan Aceh (UU 44/99) dan undang-undang tentang otonomi khusus (UU 11/06) tidak melampaui kewenangan yang diberikan konstitusi kepada undang-undang tersebut. Lebih dari itu kewenangan yang diberikan kepada Aceh pun akan disorot dengan teori pertingkatan norma ini, sehingga diketahui apakah kewenangan yang diberikan kepada pemerintah Aceh dan qanun Aceh telah sesuai dengan (masih berada dalam lingkup)

kewenangan daerah istimewa atau daerah otonomi khusus dan juga boleh bahkan patut diberikan kepada qanun Aceh.

Adapun teori system Friedman akan digunakan untuk melihat apa yang menjadi substansi dan bagaimana lingkup atau luas jangkauan dari syariat yang diberi izin kepada Aceh untuk mereka terapkan tersebut. Bagaimana kedudukan dan struktur para aparat penegak hukum yang akan menjalankan dan mengawal hukum yang berdasar syariat ini nanti. Bagaimana dengan instansi yang akan bertugas sebagai penegak hukumnya, apakah sama dengan instansi yang diberi tugas untuk menegakan hukum nasonal. Bagaimana hal ini diatur dan dijelaskan dalam sistem hukum Indonesia. Penggunaan teori system ini akan dipadukan dengan penafsiran teleologis dan historis atas undang-undang yang memberikan keistimewaan dan otonomi khusus kepada Aceh. Maksudnya isi dan rumusan yang ada dalam dua undang-undang keistimewaan dan otonomi khusus Aceh di atas mesti dipahami dalam kerangka menyahuti dan memenuhi permintaan dan perjuangan rakyat Aceh untuk menjalankan syariat Islam. Menurut penulis semua kita mesti betul-betul menyadari bahwa dua undang-undang ini diberikan kepada Aceh sebagai upaya menampung keinginan dan permintaan mereka, yang boleh dikatakan sudah dilakukan secara bertungkus lumus dan berkuah darah sejak awal kemerdekaan dahulu.

Mengenai bahan yang akan digunakan, sebagian dari padanya berdasar kepada pengalaman dan keterlibatan penulis sendiri, yang dalam beberapa hal terlibat secara langsung sedang dalam beberapa hal lain telibat secara tidak langsung. Sebagiannya penulis dasarkan kepada dokumen dan ingatan sendiri, sedang sebagian lagi didasarkan kepada ingatan dan penuturan teman-teman dan para pihak yang juga ikut terlibat. Namun untuk hal-hal dari masa lalu, atau yang penulis tidak ikut terlibat, akan didasarkan kepada catatan, tulisan dan penelitian tentang masalah ini yang telah dilakukan oleh berbagai pihak.

Peraturan perundang-undngan yang dikutip, tidak lagi disebutkan sumbernya, dipadakan dengan nama peraturan dan pasal yang dikutip. Mengenai daftar pustaka yang dicantumkan, hanyalah bahan dalam bentuk buku dan makalah yang betul-betul dikutip.

Mengenai rentang waktu yang dicakup tulisan ini, dimulai dari tahun 1999, saat pengesahan UU No. 44/99 sampai dengan saat tulisan ini disiapkan, akhir tahun 2018. Dengan demikian ada tiga undang-undang mengenai Aceh yang mengatur pelaksanaan Syariat Islam yang akan dibicarakan yaitu:

- *Undang-Undang No. 44/99 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh;*
- *Undang-Undang No. 18/01 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah IstimewaAceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam;* dan
- *Undang-Undang No. 11/06 tentang Pemerintahan Aceh;*

Selain itu ada beberapa undang-undang lain, yang sebagian isinya berhubungan dengan pelaksanaan syariat Islam di Aceh dan karena itu akan disinggung sekedarnya, seperti:

- *Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Kekuasaan Kehakiman sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No 4/04 tentang Kekuasaan Kehakiman dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman;*[15]
- *Undang-Undang No 16/04 tentang Kejaksaan;*[16]

---

[15] Dalam Pasal 15 ayat (2) undang-undang ini disebutkan bahwa *"Peradilan Syari`ah Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan agama sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan peradilan agama, dan merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan umum sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan peradilan umum."*

[16] Dalam Pasal 39 undang-undang ini disebutkan bahwa *"Kejaksaan berwenang menangani perkara pidana yang diatur dalam Qanun sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001*

- *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009;*[17]*;*
- *UU No. 48/07 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2007 tentang Penanganan Permasalahan Hukum dalam Rangka Pelaksanaan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara Menjadi Undang Undang*.
- *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2004 tentang wakaf.*
- *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan zakat.*

Begitu juga terdapat beberapa produk perundang-undangan tingkat pusat lainnya yang lebih rendah, yang berkaitan dengan pelaksanaan syari`at di Aceh, seperti Peraturan Presiden dan Keputusan Ketua Mahkamah Agung.[18]

Lebih dari itu dan sampai batas tertentu, tulisan ini akan berusaha menguraikan latar belakang dari pemikiran dan pendapat yang dibicarakan (dikutip) secara substansif, selanjutnya berupaya merumuskan prinsip dan asas-asas, konsep dan pengertian-pengertian secara reflektif, serta menjelaskan

---

tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, sesuai dengan Undang-Undang Nomot 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

[17] Dalam Pasal 1 angka 2 disebutkan *"Diantara Pasal 3 dan Pasal 4 disisipkan pasal baru yakni Pasal 3A, yang berbunyi sebagai berikut: Pasal 3A, Di lingkungan Peradilan Agama dapat diadakan pengkhususan pengadilan yang diatur dengan Undang-undang.*

[18] Mengenai Qanun Aceh dan Peraturan Gubernur, sebagai kebijakan pelaksanaan syari`at Islam pada tingkat provinsi, pada intinya tidak merupakan tujuan utama tulisan ini, dan karena itu hanya akan disinggung apabila diperlukan untuk memperjelas masalah.

perkembangan kegiatan dan capaiannya secara kronologis. Uraian-uraian ini sedapat mungkin diupayakan agar komprehensif, seraya diberi komentar dan analisis terutama sekali dari sudut pandang ilmu hukum, dan syari'at Islam. Dengan demikian tulisan ini akan bersifat diskriptif, analitik, eksploratif dan bahkan reflektif.

C. Sistematika Pembahasan

Mengenai sistematika, tulisan ini direncanakan terbagi ke dalam lima bab dan satu lampiran sebagai berikut:

- Bab satu, merupakan pendahuluan yang berusaha menjelaskan secara ringkas upaya rakyat dan pemimpin Aceh untuk memperoleh izin melaksanakan syari'at dengan keterlibatan pemerintah secara relatif penuh sejak awal kemerdekaan;
- Bab kedua tentang kebijakan, peluang dan kegiatan pelaksaaan syari'at di bawah Undang-undang Nomor 44 Tahun 1999;
- Bab ketiga tentang kebijakan, peluang dan kegiatan pelaksanaan syari'at di bawah undang-undang Nomor 18 Tahun 2001;
- Bab keempat, tentang kebijakan dan peluang pelaksanaan syari'at di bawah izin Undang-undang Nomor 11/2006 dan undang-undang lain yang terkait dengannya;
- Bab kelima penutup, yang berisi kesimpulan dan saran.

o0o

BAB II
KEBIJAKAN PELAKSANAAN SYARIAT ISLAM DALAM UNDANG UNDANG NOMOR 44 TAHUN 1999

A. Keadaan di Indonesia Menjelang Kelahiran Undang-undang Nomor 44 Tahun 1999

Untuk memperoleh sedikit gambaran mengenai latar belakang dan semangat yang mendasari kehadiran UU 44/99 tentang Keistimewaan Aceh, penulis merasa perlu menyampaikan gambaran sekilas tentang keadaan di Indonesia dan Aceh pada masa menjelang reformasi akan terjadi sampai beberapa waktu setelah reformasi terjadi.

Krisis moneter yang melanda beberapa Negara Asia pada tahun 1997 ternyata berdampak sangat besar kepada Indonesia, menyebabkan kemelut yang parah dan berkepanjangan hampir pada semua aspek kehidupan dan terjadinya perubahan yang relatif fundamental. Perubahan tersebut terlihat pada kejatuhan nilai tukar rupiah terhadap berbagai mata uang asing, kenaikan harga BBM yang diikuti oleh kenaikan harga barang keperluan sehari-hari, sampai pada kejatuhan Presiden Soeharto yang kemudian belanjut dengan amandemen Undang-Undng Dasar 1945 (I sampai IV, 1999-2001).

Pada tanggal 10 Maret 1998 MPR memilih kembali Soeharto sebagai Presiden RI untuk periode yang ketujuh, dengan BJ Habibie sebagai Wakil Pesiden. Beliau terpilih ketika Indonesia sedang menghadapi kemelut multi dimensi akibat dari krisis moneter yang melanda Negara-negara Asia sejak 1997. Belasan bank besar di Indonesia dilikuidasi pada pertengahan tahun 1997 dan utang-utang mereka diambil alih oleh Pemerintah sehingga utang Pemerintah Indonesia membengkak

secara drastis. Krisis ini menyebabkan pemerintah mengambangkan kurs rupiah terhadap dollar Amerika, sehingga kurs Rp 2.300,- per Dolar Amerika pada Oktober 1997 merosot tajam menjadi Rp 17.200 pada April 1998. Untuk menghadapi krisis ini Pemerintah Indonesia pada Oktober 1997 meminta bantuan IMF, namun sampai Desember 1997 IMF tidak memberikan bantuan nyata, sehingga ada anggapan kehadiran dan campur tangan IMF semakin memperparah keadaan ekonomi yang memang sedang terpuruk. Dalam kemelut ini Pemerintah menaikkan harga bahan bakar minyak premium (BBM) dari Rp 700 menjadi Rp 1200 pada 5 Mei 1998, sebuah tindakan yang dianggap sangat tidak populer oleh kalangan luas masyarakat Indonesia.

Krisis kepercayaan kepada Pemerintah Presiden Soeharto dan permintaan agar beliau tidak lagi mencalonkan diri atau MPR tidak lagi memilih beliau sebagai presiden, semakin menguat dan meluas. Permintaan yang sejak beberapa tahun sebelumnya telah disuarakan secara terbuka oleh M Amin Rais, mulai mendapat dukungan nyata dari para mahasiswa dan cendekiawan kampus. Pernyataan sikap yang disampaikan mahasiswa yang menuntut agar Soeharto tidak dipilih lagi sebagai presiden semakin meluas dan dilakukan hampir secara merata di kampus besar di semua provinsi sejak awal tahun. Pada Maret, sekelompok mahasiswa menemui Pimpinan MPR menyatakan penolakan mahasiswa atas pidato pertanggungjawaban Presiden. Kenaikan harga barang yang sudah terjadi sejak akir tahun 1997, yang semakin tidak terkendali setelah adanya kenaikan harga BBM dan keterpurukan nilai tukar rupiah, semakin memperluas krisis kepercayaan kepada Pemerintah yang memang sudah rendah.

Adanya tindakan oknum aparat keamanan yang cenderung represif, menyebabkan masyarakat semakin berani mendukung gerakan mahasiswa. Kematian empat mahasiswa Universitas Tri Sakti yang sedang berdemo di depan Kampus

mereka pada tanggal 12 Mei 1998 sebagai akibat tembakan, menjadikan suasana di Jakarta begitu mencekam dan akibatnya dukungan kepada mahasiswa semakin kuat dan penuh. Mahasiswa secara bergelombang dan berangsur-angsur berkumpul di halaman Gedung MPR/DPR dan mendudukinya mulai tanggal 12 Mei, menuntut agar MPR bersidang melengserkan Soeharto. Pada tanggal 13 Mei demonstrasi mahasiswa yang mendapat dukungan luas masyarakat berubah menjadi kerusuhan di Jakarta dan beberapa kota besar lainnya di seluruh Indonesia. Kerusuhan ini mencampai puncaknya pada tanggal 14 Mei, ditandai dengan penjarahan toko-toko dan pembakaran pusat perbelanjaan hampir di seluruh kota Jakarta.

Presiden Soeharto sendiri ketika kerusuhan ini terjadi sedang berada di Mesir mengikuti KTT G15. Beliau pulang pada tanggal 15 Mei, mendarat di Bandara Halim Perdana Kusumah pada waktu subuh. Sejak tiba di tanah air beliau berkoordinasi dan berkonsultasi dengan banyak pihak, meliputi kalangan intelektual, politisi independen dan ulama dalam upayanya mempertahankan kekuasaan. Beliau merombak kabinet dan berjanji akan melakukan reformasi, tetapi semua ini tidak mempengaruhi tuntutan mundur yang telah dicanangkan mahasiswa. Pada akhirnya Presiden Soeharto menyatakan mundur dari jabatannya dan menyerahkan kekuasaan kepada Wakil Presiden BJ Habibie pada tanggal 21 Mei 1998 pukul 09.00 di Istana merdeka. Setelah ini pada tempat yang sama Habibie dilantik dan diambil sumpahnya sebagai Presiden RI oleh Ketua Mahkamah Agung (menjadi presiden yang keempat, memerintah mulai 21 Mei 1998 sampai 20 Oktober 1999).

Habibie setelah menjadi presiden, menghadapi tekanan berat, dalam bentuk krisis ekonomi yang parah, gangguan keamanan akibat gerakan separatis yang mengancam keutuhan NKRI di Provinsi Aceh, Irian Jaya (Papua) dan Timor Timur, serta hujatan dari banyak pihak karena dianggap bagian dari Orde Baru, cara pelantikannya yang dianggap tidak sah, dan

keragu-raguan akan kemampuannya sebagai presiden. Untuk mengatasi krisis beliau melakukan beberapa perubahan kebijakan yang dianggap fundamental. Beliau mengatasi krisis ekonomi antara lain dengan memperbaiki nilai tukar rupiah sehingga membaik, dan tetap stabil pada kisaran Rp 6.500,- ketika berhenti dari presiden. Beliau membuka kebebasan pers dan kebebasan berpendapat yang seluas-luasnya, yang sebelumnya sangat dibatasi; mengizinkan pembentukan partai politik sehingga pemilihan umum yang dilakukan pada masa pemerintahannya diikuti oleh 48 partai, sedang pada masa Orde Baru partai politik yang diizinkan hanya tiga buah saja. Karena pertanggungjawaban kebijakannya tidak diterima oleh MPR maka dia memutuskan tidak lagi mencalonkan diri dalam pemilihan presiden berikutnya.[19] Akhirnya MPR dalam sidang

[19] Walaupun masa pemerintahan Presiden Habibie relatif singkat, dia berhasil melakukan terobosan penting bahkan fundamental untuk kehidupan berbangsa dan bernegara. Di bawah ini penulis himpun beberapa hal yang penulis anggap penting, selain yang sudah disebutkan di atas.

Membentuk paling kurang enam undang-undang yang demokratis dan fundamental yaitu:

1. UU No. 2 tahun 1999 tentang Partai Politik
2. UU No. 3 tahun 1999 tentang Pemilu
3. UU No. 4 tahun 1999 tentang Susunan Kedudukan DPR/MPR
4. UU No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
5. UU No 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah
6. UU No 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Pada masa pemerintahannya lahir 16 Ketetapan MPR, yang empat daripadanya mencerminkan jawaban dari tuntutan reformasi yaitu:

1. Tap MPR No. VIII/MPR/1998, tentang pencabutan Tap No. IV/MPR/1983 tentang Referendum
2. Tap MPR No. XVIII/MPR/1998, tentang pencabutan Tap MPR No. II/MPR/1978 tentang Pancasila sebagai asas tunggal
3. Tap MPR No. XII/MPR/1998, tentang pencabutan Tap MPR No. V/MPR/1978 tentang Presiden mendapat mandat dari MPR untuk memiliki hak-hak dan Kebijakan di luar batas perundang-undangan

tanggal 20 Oktober 1999 memilih Abdurrahman Wahid alias Gus Dur sebagai presiden keempat dengan Megawati sebagai wakil presidennya (20 Oktober 1999 - 23 Juli 2001). Dalam perjalanannya, Gus Dur dimakzulkan oleh MPR dalam sidang tanggal 23 Juli 2001, dan menggantikannya dengan Megawati yang didampingi oleh Hamzah Haz sebagai wakil presiden. Dua nama ini memerintah sampai masa jabatan mereka selesai (23 Juli 2001 - 20 Oktober 2004).

Sebagai bagian dari upaya memperbaiki kehidupan berbangsa dan bernegara, MPR melakukan amandemen secara bertahap atas Undang-Undang Dasar 1945 yang dimulai pada

---

4. Tap MPR No. XIII/MPR/1998, tentang Pembatasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden maksimal hanya dua kali periode.

Untuk menyelesaikan krisis moneter dan perbaikan ekonomi Indonesia, BJ Habibie melakukan langkah-langkah sebagai berikut.

- Melakukan restrukturisasi dan rekapitulasi perbankan melalui pembentukan BPPN dan unit Pengelola Aset Negara.
- Membentuk lembaga pemantau dan penyelesaian masalah utang luar negeri.
- Mengimplementasikan reformasi ekonomi yang disyaratkan IMF.
- Mengesahkan UU No. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan yang Tidak Sehat.
- Mengesahkan UU No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
- Melangsungkan pemilihan umum yang dijalankan oleh badan independen dan dapat berlangsung secara bebas, rahasia, jujur dan adil, sedang sebelumnya dijalankan oleh Pemerintah.

Di luar hal di atas Habibie masih melakukan berbagai hal lain antar lain:

- Membebaskan narapidana politik (napol) seperti Sri Bintang Pamungkas dan Muchtar Pakpahan.
- Memberi kebebasan untuk membentuk organisasi, termasuk organisasi profesi dan mencabut larangan berdirinya serikat-serikat buruh independen.

Menurut pihak oposisi, kesalahan terbesar yang ia lakukan saat menjabat sebagai Presiden ialah memperbolehkan diadakannya referendum di Provinsi Timor Timur, sehingga lepas dari NKRI dan menjadi negara terpisah yang berdaulat pada tanggal 30 Agustus 1999.

tahun 1999 (ditetapkan dan mulai berlaku pada tanggal 19 Oktober 1999) sebagai amandemen pertama dan berakhir pada tahun 2002 (ditetapkan dan mulai berlaku pada tanggal 10 Agustus 2002) sebagai amandemen keempat.

Dalam hubungan dengan Aceh, dapat dinyatakan Pemerintahan Habibie mengakui dan menegaskan tentang adanya keistimewaan Aceh (dan daerah istimewa lainnya) melalui undang-undang otonomi daerah (UU 22/99). Atas dasar pengakuan undang-undang tersebut anggota DPR mengajukan usul inisiatif untuk lebih menegaskan tentang adanya keistimewaan Aceh yaitu Undang-Undang Nomor 44 tahun 1999. Undang-undang ini lahir dalam suasana reformasi yang masih sedang berlangsung, ketika amandemen UUD 1945 baru akan dimulai, TAP MPR yang meminta agar kepada Aceh diberikan otonomi khusus belum lahir dan kemelut di Aceh pun masih belum jelas jalan keluar dan penyelesaiannya.

Dalam upaya memulihkan keamanan di Aceh dan mengakhiri pemberontakan GAM yang sudah berlangsung sejak tahun 1976, Presiden Habibie dalam Pidato Kenegaraan tanggal 15 Agusuts 1998 menyatakan penghentian Operasi Jaring Merah yang populer dengan sebutan DOM (Daerah Operasi Militer), yang sudah dijalankan oleh TNI (ABRI) sejak tahun 1990. Dalam upaya penyelesaian ini, pada tanggal 26 Maret 1999, hari Jumat, Presiden Habibie datang ke Aceh. Dari Bandara Sultan Iskandar Muda beliau langsung ke Masjid Raya Baiturrahman Banda Aceh, menunaikan shalat Jumat bersama jamaah dan setelah itu mengadakan dialog dengan jamaah yang hadir. Dalam pidato ini Presiden Habibie mengulangi apa yang telah beliau sampaikan dalam Pidato Kenegaraan 15 Agustus di atas. Habibie menyatakan lebih kurang, dari tempat yang mulia, mimbar Masjid Baiturrahman ini, saya sekali lagi menyampaikan permohonan maaf kepada seluruh bangsa Indonesia atas segala tindakan dan kesalahan yang dilakukan aparat dalam menjalankan tugasnya, sehingga mereka--secara

sadar atau tidak, sengaja atau tidak, telah menyakiti dan melukai hati rakyat." Permintaan maaf juga beliau sampaikan kepada seluruh rakyat Aceh, khususnya para keluarga korban atas ekses yang terjadi yang tidak dikehendaki tersebut. Beliau juga memberikan instruksi kepada aparat keamanan untuk menghentikan semua tindakan kekerasan dan pertumpahan darah. Beliau juga minta untuk diambil tindakan terhadap oknum ABRI, birokrat dan masyarakat yang melaksanakan perbuatan melanggar hukum dan melanggar hak asasi manusia.

Presiden Habibie juga berjanji untuk menyelesaikan kemelut di Aceh dalam bentuk belasan program dan kegiatan untuk pembangunan dan kesejahteraan masyarakat Aceh. Namun beliau tidak menyebutkan adanya pemberian izin untuk pelaksanaan syariat Islam sehingga janji dan upaya Pemerintah Pusat ini dianggap hambar. Dalam beberapa kesempatan sesudah ini, ketika menerima kunjungan tokoh dan wakil masyarakat atau pemerintahan di Aceh, Habibie selalu menyatakan tidak setuju dan tidak akan memberi peluang kepada rakyat Aceh untuk melakukan referendum seperti yang diberikan kepada rakyat di Timor Timur. Keadaan dan latar belakang sejarah Aceh sangat berbeda dengan Timor Timur, sehingga tidak dapat memberikan referendum kepada rakyat Aceh. Tetapi beliau tidak keberatan bahkan setuju untuk memberikan otonomi khusus kepada Aceh, karena hal itu diizinkan oleh peraturan perundang-undangan. Dalam upaya penyelesaian ini Habibie membentuk dua buah tim asistensi (penasehat), untuk membantu beliau mengidentifikasi masalah-masalah yang terjadi dan dihadapi Aceh secara komprehensif dan mencari serta mengusulkan jalan keluarnya. Tim pertama berkaitan dengan pemberian nasehat kepada Presiden untuk Urusan Aceh dan tim yang kedua berkaitan dengan pencarian dan pengungkapan fakta berkaitan dengan tuduhan pelangggaran HAM di Aceh.

Pencabutan status DOM yang dilanjutkan dengan penarikan tentera secara relatif besar-besaran dari berbagai wilayah di Aceh, menyebabkan anggota GAM yang mempunyai senjata dan ingin memerdekakan Aceh, dapat secara relatif leluasa menakut-nakuti rakyat dan aparat desa, dan berusaha untuk secara de fakto mengambil alih kekuasaan dari pemerintah yang sah. Mereka membentuk pemerintah bayangan mulai dari tingkat desa sampai kabupaten.[20] Adanya kebebasan bersuara yang dicanangkan Presiden Habibie menyebabkan para penceramah (agitator) GAM relatif leluasa berceramah dan sering dengan kedok ceramah agama, untuk mengkampanyekan janji-janji kemerdekaan dan memperkenalkan tokoh-tokoh mereka kepada masyarakat secara relatif terbuka. Mereka juga secara bebas dapat mengungkapkan berbagai pelanggaran HAM yang terjadi semasa operasi DOM dan menceritakan penderitaan dan kekejaman yang mereka alami kepada banyak pihak yang datang ke Aceh, termasuk para wartawan dari luar negeri. Pernyataan-pernyataan ini banyak dikutip dan diberitakan secara luas oleh media massa sehingga mempengaruhi opini masyarakat, yang sampai batas tertentu, secara politis dan militer lebih menguntungkan GAM daripada Pemerintah Indonesia.

[20] Antara tahun 2000 sampai 2005 keadaan di pedesaan Aceh bahkan Aceh secara keseluruhan relatif sangat mencekam. Tulisan Republik Indonesia pada papan nama kantor pemerintah disuruh tutup atau papan nama itu sendiri yang diturunkan. Aparat tingkat kecamatan ke bawah banyak yang ditakut-takuti dan dilarang menjalankan tugas. Aparat Kantor Urusan Agama kecamatan misalnya, dilarang menyaksikan dan mencatat pernikahan warga dan dilarang memberikan buku nikah yang menggunakan lambang Burung Garuda atau tulisan Republik Indonesia. Banyak guru yang dilarang mengajar dan disuruh meliburkan sekolah. Banyak penduduk disuruh (dipaksa) mengungsi ke kota-kota kecamatan atau ke pinggir jalan raya dengan alasan kampung mereka tidak aman. Penumpang dan sopir bus antar kota diintimidasi dan diperas. Pemerintah mengeluarkan KTP khusus untuk penduduk Aceh dengan bentuk baru yang lebarnya hampir enam kali KTP biasa, yang waktu itu populer dengan sebutan KTP merah putih.

Keadaan di atas semakin meluas dan terbuka pada masa Presiden Abdurrahman Wahid yang menggantikan Habibie. Beliau dalam berbagai pernyataan selalu berkata akan menyelesaikan kasus Aceh secara damai dan tidak akan mengizinkan penyelesaian melalui moncong senjata. Gus Dur menangkap bahwa kepercayaan rakyat Aceh kepada Pemerintah Pusat relatif rendah, karena itu untuk menyelesaikan kemelut ini perlu dicari pihak ketiga sebagai juru runding, yang dipercayai oleh GAM dan Pemerintah Indonesia. Untuk itu beliau meminta bantuan HDC (*Henry Dunant Centre*) sebuah LSM Internasional yang berkedudukan di Davoss, Swiss. Kebijakan ini ditentang oleh kelompok militer, karena dianggap merupakan anomali membawa kasus separatisme ke forum internasional, walaupun pihak internasional tersebut hanya sebuah LSM, bukan negara. Namun Gus Dur tetap mantap dengan keputusannya. Dalam hubungan ini patut diingat, bahwa Gus Dur ketika menanggapi tuntutan referendum yang pernah muncul di Aceh, mengeluarkan pernyataan tidak keberatan dengan tuntutan tersebut, namun isinya hanyalah otonomi khusus, bukan merdeka.[21]

[21] Pada awal pemerintahan Gus Dur, tepatnya tanggal 8 Nopember 1999, sekelompok mahasiswa yang terhimpun dalam LSM SIRA (*Sentral Informasi Referendum Aceh*), berhasil memobilisasi massa dari berbagai pelosok Aceh, untuk datang ke Banda Aceh, melakukan demonstrasi, yang menurut perkiraan panitia dihadiri oleh sekitar dua juta orang. Kegiatan yang dilangsungkan di halaman Masjid Raya Banda Aceh ini, yang diberi nama SU MPR Aceh (*Sidang umum Masyarakat Pejuang Referendum Aceh*), kelihatannya mengambil inspirasi dari referendum di Timor Timur. Dalam acara ini dibacakan petisi, yang ditandatangani oleh Ketua DPRD Aceh Muhammad Yus, Gubernur Aceh Prof Syamsuddin Mahmud, Sekretaris *Himpunan Ulama Dayah Seluruh Aceh* (HUDA) Waled Nu (Tgk Nuruzzahri) dan Koordinator Presidium SIRA Muhammad Nazar, yang isinya sepakat diadakan referendum di Aceh. Oleh sekelompok orang kegiatan ini diupayakan untuk diulangi kembali pada tahun berikutnya, tanggal 11 Nopember 2000, dengan pusat kegiatan di Lapangan Tugu Darussalam di lingkungan Kampus Univesitas Syiah Kuala dan Universitas Islam Negeri

Perundingan yang difasilitasi HDC ini dimulai pada bulan Januari 2000 yang kemudian disusul dengan serangkaian dialog dan akhirnya bermuara pada penandatangan Kesepakatan Bersama tentang Jeda Kemanusiaan (*Joint Understanding on Humanitarian Pause for Aceh*) antara Indonesia yang diwakili Hassan Wirajuda dan GAM yang diwakili Zaini Abdullah pada tanggal 12 Mei 2000, di Jenewa, Swiss. Perdamaian ini melahirkan gencatan senjata pendek (Jeda Kemanusiaan I dan II, Juni 2000 - Januari 2001), karena para pihak melanggar kesepakatan yang mereka buat. Kebijakan ini mendapatkan tentangan yang keras baik di parlemen dan juga di pihak militer. Pihak GAM masih saja melakukan propaganda kemerdekaan, sehingga kekerasan di lapangan terus terjadi.

Setelah Gus Dur dimakzulkan dan Megawati menjadi Presiden, tepatnya pada tanggal 10 Mei 2002 di Jenewa, Swiss, diperoleh kembali kesepakatan yang intinya kedua belah pihak menerima Joint Statement yang mengandung kata "*Acceptance of the NAD Law as a starting Point*." Pihak pemerintah RI menginterpretasikan bahwa GAM setuju menerima Undang-Undang NAD sebagai titik awal perundingan. Sebaliknya pihak GAM menginterpretasikan bahwa UUD NAD hanyalah suatu isu yang perlu dibicarakan, dalam pengertian bahwa GAM menolak menerimanya sebagai titik awal perundingan. Walaupun ada perbedaan pendapat, perundingan masih dapat mencapai kesepakatan berikutnya dalam bentuk

(waktu itu Institut Agama Islam Negeri) Banda Aceh. Kegiatan ini diberi nama SIRA RAKAN (*Sidang Raya Rakyat Untuk Kedamaian Aceh*), namun tidak menghasilkan apa-apa karena peserta yang hadir tidak mencapai seribuan orang. Menurut penulis, jumlah peserta pada kegiatan pertama di atas pun terlalu dibesar-besarkan. Sekiranya dibandingkan dengan jemaah haji di Masjid Haram Mekkah pada saat musim haji, yang jumlahnya sekitar dua sampai tiga juta orang, maka peserta yang hadir ke Masjid Raya pada acara SU MPR di atas, menurut perkiraan penulis berdasarkan pengamatan langsung di tempat upacara, tidak sampai 15% dari jumlah jemaah haji di Mekkah.

penandatanganan *Cessation of Hostilities Agreement* (CoHA) pada tanggal 9 Desember 2002 oleh perwakilan RI dan GAM dengan HDC selaku mediator. Makna dasar dari CoHA adalah kesepakatan penghentian permusuhan, guna memberi kesempatan untuk diadakannya *all-inclusive dialogue* yaitu suatu forum dialog yang melibatkan semua elemen masyarakat Aceh dan pemilihan umum yang demokratis di Aceh. CoHA juga memandatkan dibentuknya Zona Damai (*Peace Zone*), sebagai upaya kepedulian terhadap kemanusiaan, bantuan rehabilitasi, dan rekonstruksi. CoHA juga memprakarsai proses untuk melakukan demiliterisasi, membatasi jumlah anggota TNI di suatu daerah tertentu, dengan imbalan pengurangan senjata GAM dan relokasi kekuatan GAM dari posisi ofensif ke posisi yang lebih defensif. Untuk mengawasi perdamaian ini para pihak setuju untuk melibatkan beberapa pengawas dari kalangan militer dan pemantau dari kalangan sipil yang berasal dari Negara Asean,

Sayangnya, upaya demiliterisasi ternyata malah memperburuk situasi keamanan di Aceh karena dimanfaatkan GAM untuk memperkuat kedudukan dan memperbesar pengaruh mereka di tengah masyarakat. Maksudnya petugas TNI dan aparat keamanan resmi Pemerintah Indonesia tidak dapat masuk secara bebas ke desa-desa tertentu karena wilayah itu dianggap sebagai wilayah perdamaian yang tidak boleh dimasuki oleh tentera dari kedua belah pihak. TNI merupakan petugas resmi dengan pakaian dan atribut resmi sehingga mudah ditandai dan mudah dilarang. Sebaliknya anggota (tentera) GAM bukan tentera resmi dan tidak memakai pakaian atau atribut yang menandai mereka sebagai tentera GAM, sehingga tidak dapat dilarang. Dengan demikian mereka bebas masuk dan bergerak secara relatif bebas di tempat-tempat yang sebetulnya tidak boleh mereka masuki. Mereka juga secara relatif leluasa dapat mempengaruhi penduduk, karena aparat keamanan Indonesia tidak ada di tempat tersebut. Kalau terjadi penculikan,

perampokan ataupun pembunuhan, maka pihak yang satu biasanya melemparkan tuduhan kepada pihak lainnya, yang biasanya langsung dibantah dan sering melemparkan tuduhan kepada pihak ketiga, yang tidak diketahui sosoknya.

Pada masa ini terjadi pembakaran gedung sekolah, kantor pemerintah, rumah tempat tinggal, mobil pengangkutan orang dan barang, pengeboman, pemaksaan penduduk kampung-kampung tertentu untuk mengungsi ke perkotaan atau tepi jalan raya (Jurusan Banda Aceh – Medan), pengusiran penduduk transmigran untuk pindah keluar Aceh, penculikan, perampokan, penyekapan, sampai kepada pembunuhan. Transportasi darat dari Banda Aceh ke Medan pun pernah lumpuh untuk beberapa waktu, sehingga Pemerintah mengoperasikan Kapal Motor Sangiang yang berlayar dari Belawan ke Krueng Raya pulang pergi selama beberapa bulan.

Dapat dikatakan, keadaan di Aceh pada akhir masa pemerintahan BJ Habibie, masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid sampai masa pemerintahan Megawati relatif sangat tidak menentu dan mencekam. Kesepakatan antara Pemerintah Indonesia dan GAM untuk menghentikan tembak menembak yang difasilitasi oleh HDC yang di atas kertas sudah ditandatangani, ternyata tidak dapat menghentikan kekerasan di lapangan bahkan cenderung berkembang ke arah yang semakin buruk.

Sebetulnya Pemerintah RI dan GAM masih setuju untuk melakukan pertemuan lanjutan di Tokyo, Jepang pada 17-18 Mei 2003. Tetapi karena keadaan di lapangan yang tidak menentu dan beberapa perbedaan pendapat yang tidak mereka temukan jalan tengahnya, maka pertemuan ini dianggap gagal dan Presiden Megawati menerapkan Darurat Militer di Aceh melalui Keputusan Presiden. No. 28/2003, tanggal 18 Maret 2003. Setelah ini aparat keamanan Indonesia mengambil keputusan untuk mengamankan anggota tim monitoring (*Tripartite Monitoring Teams/TMTs*) pada awal April 2003.

Keadaan darurat militer diberlakukan untuk masa enam bulan yang kemudian diperpanjang lagi untuk masa enam bulan berikutnya sehingga menjadi satu tahun penuh. Setelah ini keadaan darurat militer diperlunak dengan keadaan darurat sipil yang diberlakukan untuk masa enam bulan, terhitung 19 Mei 2004, melalui Keputusan Presiden Nomor 43 tahun 2004. Setelah itu Presiden SBY selaku pengganti Megawati, memperpanjang masa darurat sipil selama enam bulan lagi, terhitung sejak tanggal 19 November 2004. Dengan demikian ketika Aceh dilanda gempa dan tsunami, status pemerintahannya adalah darurat sipil, dengan Kapolda sebagai Kepala Daerah.

Sama seperti Habibie, Presiden Abdurrahman Wahid juga berkunjung ke Banda Aceh (Rabu, tanggal 19 Desember 2000), bertemu dengan masyarakat di Masjid Raya Baiturrahman dan berpidato mendeklarasikan secara resmi pelaksanaan syariat Islam di Aceh. Pidato ini disampaikan secara lisan, tidak diikuti dengan dialog dan tanya jawab, sehingga tidak ditanggapi serius oleh rakyat dan Pemerintah Aceh. Tidak ada salinan resmi yang dibuat setelah itu, sehingga tidak dapat dirujuk dan begitu juga isi pidato ini tidak beliau kuatkan dengan produk peraturan atau keputusan yang menyatakan adanya keseriusan Pemerintah. Beliau datang pagi hari tiba di masjid sekitar pukul 11.00 dan pulang pada sore hari yang sama, di tengah penjagaan keamanan dan pengawalan yang sangat ketat (pada pagi hari sampai sekitar pukul 10.00 Banda Aceh diguyur hujan yang relatif lebat dan ketika Presiden tiba, hujan belum sepenuhnya reda, setelah itu udara cerah sampai sore). Presiden kelihatannya menggunakan baju anti peluru, karena badannya terlihat lebih gemuk dari biasanya dan gerakannya relatif sangat terbatas. Pada kesempatan yang lain Gus Dur seperti disebutkan di atas, pernah berjanji akan memberikan referendum kepada rakyat Aceh, dengan pilihan otonomi khusus, bukan merdeka.

Seperti telah disinggung di atas, setelah Soeharto meletakkan jabatan dan Habibie disumpah sebagai presiden, beliau memberi kebebasan dan kesempatan yang relatif sangat luas kepada rakyat untuk mengeluarkan pendapat. Perubahan yang terjadi secara tiba-tiba ini, menyebabkan masyarakat mengalami semacam euforia dan lantas mengeritik banyak hal yang terjadi pada masa Orde Baru, yang dianggap tidak patut. Kebebasan ini berkembang sampai kepada diskusi dan silang pendapat tentang kelemahan yang dianggap melekat pada UUD 1945, yang telah dimanfaatkan Orde Baru untuk membatasi hak-hak rakyat. Setelah pemilihan umum selesai dan MPR bersidang mereka bersepakat untuk melakukan perubahan atas UUD 1945 secara bertahap, yang berlangsung dalam empat kali sidang mulai tahun 1999 sampai tahun 2002.

Sebetulnya keberadaan daerah istimewa sudah disebutkan dalam UUD 1945 Pasal 18.[22] Tetapi pengaturannya lebih lanjut dalam undang-undang seperti diminta UUD boleh dikatakan tidak dilakukan pemerintah, kecuali untuk Daerah Istimewa Yogyakarta.[23] Setelah amandemen, pengakuan terhadap keberadaan daerah istimewa menjadi lebih kuat. Dalam

[22]UUD 1945 Pasal 18 berbunyi, Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

[23]Patut disebutkan keistimewaan untuk Yogyakarta diberikan melalui Undang Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Daerah Istimewa (maksudnya Daerah Istimewa Yogyakarta), dua tahun setelah kedudukan Aceh dikembalikan menjadi provinsi beerotonomi.

Hardi di dalam buku otobiografinya menyatakan keputusan memberikan keistimewaan kepada Aceh pada tahun 1959 antara lain didorong oleh adanya undang-undang di atas, yang dikaitkan dengan Undang- undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang otonomi daerah.

Lihat Hardi, *Daerah Istimewa Aceh, Latar Belakang Politik dan Masa Depannya*, Jakarta, Bulan Bintang, cet. 1, 1993, hlm. 181. Lihat juga di atas, dalam bab i catatan kaki nomor 12.

Pasal 18B ayat (1) disebutkan, *Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang*. Sedang dalam Pasal 18A ayat (1) disebutkan, *Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan Undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah*. Perubahan dan penambahan ayat dalam dua pasal di atas dilakukan dalam amandemen yang kedua, yang disahkan pada 18 Agustus tahun 2000, sesudah hampir satu tahun UU 44/99 diberlakukan.

Sebelum ini MPR dalam TAP Nomor IV Tahun 1999, yang ditetapkan tanggal 19 Oktober 1999, dalam BAB IV tentang Arah Kebijakan, huruf G tentang Pembangunan Daerah, angka 2, bidang khusus, menyatakan sebgi berikut.

Dalam rangka pengembangan otonomi daerah di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta untuk menyelesaikan secara adil dan menyeluruh permasalahan di daerah yang memerlukan penanganan segera dan bersungguh-sungguh, maka perlu ditempuh langkah-langkah sebagai berikut. (untuk) *Daerah istimewa Aceh. (a) Mempertahankan integrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Aceh, melalui penetapan Daerah Istimewa Aceh sebagai daerah otonomi khusus yang diatur dengan undang- undang. (b) Menyelesaikan kasus Aceh secara berkeadilan dan bermartabat dengan melakukan pengusutan dan pengadilan yang jujur bagi pelanggar hak asasi manusia, baik selama pemberlakuan Daerah Operasi Militer maupun pasca pemberlakuan Daerah Operasi Militer*.

Sekiranya perubahan UUD diperhatikan yang lantas dikaitkan dengan TAP MPR, akan muncul keyakinan bahwa pemberian keistimewaan dan otonomi khusus kepada Aceh dilakukan karena alasan agama (Islam) yang ditaati secara

fanatik, budaya yang tangguh berdasarkan syariat Islam dan daya juang yang tinggi pada masa merebut dan mempertahankan kemerdekaan dahulu. Dengan latar belakang penghargaan dan pengakuan di atas maka kehadiran UU 44/99 dan undang-undang lain yang memberikan otonomi khusus kepada Aceh, mestilah dianggap sebagai tugas dan kewajiban nasional, sebagai penghargaan kepada rakyat rakyat Aceh.

B. Isi Undang-Undang 44 tahun 1999

Undang-undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh[24], berawal dari surat Gubernur Kepala Daerah Istimewa Aceh kepada Ketua DPR Indonesia, nomor 126/8586, tanggal 13 April 1999 bertepatan 26 Zulhijjah 1419, perihal "Penyampaian Draft Rancangan Undang-undang tentang Keistimewaan Aceh." Dalam surat ini Gubernur Aceh menyatakan bahwa aturan mengenai keistimewaan Aceh, yang ada dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Keputusan Perdana Menteri Nomor 1/Missi/1959, belum menjadi dasar hukum yang kuat untuk pelaksanaannya di Daerah. Sedang aspirasi masyarakat di Daerah terus berkembang, agar keistimewaan Aceh segera dapat diberlakukan. Berkenaan dengan hal tersebut Pemerintah Aceh telah menyiapkan draft Rancangan Undang-undang tentang Keistimewaan Aceh, sebagai bahan masukan untuk dibahas di DPR RI dengan harapan dapat dihasilkan suatu Rancangan Undang-Undang tersendiri, sebagai usul inisiatif Dewan Yang Terhormat. Surat

[24] Dalam naskah asli, kata "Propinsi" dituliskan menggunakan huruf "p". Namun dalam tulisan ini digunakan huruf "v" karena penulisan "provinsi" dengan menggunakan huruf "v" pun sudah sangat lazim. Lebih dari itu buku kamus KBBI pun menggunakan huruf "v" dalam menuliskan "provinsi".

ini ditanda-tangani oleh Prof. Dr. Syamsuddin Mahmud selaku Gubernur pada waktu itu.[25]

Usulan ini disambut oleh 45 Anggota DPR (Fraksi Partai Persatuan 15 anggota, Fraksi Karya Pembangunan 30 anggota) yang lantas mereka ambil alih sebagai usul inisiatif anggota DPR. Bahan ini mereka ajukan kepada Pimpinan DPR sebagai usul inisiatif, dengan surat bertanggal 21 Juni 1999. Usulan ini ditindak lanjuti Pimpinan DPR dengan cara mempertemukan Kelompok Kerja Program Legislasi Nasional (POKJA PROLEGNAS) dengan perwakilan para pengusul pada tanggal 1 Juli 1999. Pertemuan ini memutuskan agar draft RUU yang diajukan tersebut diperbaiki dan disempurnakan terlebih dahulu dan baru setelah itu diajukan kembali sebagai usul inisiatif. Diantara penyempurnaan yang dilakukan adalah mengenai judul. Draft yang diajukan Pemerintah Provinsi Aceh menggunakan judul *"Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Provinsi Daerah Istimewa Aceh"*. Judul ini diubah oleh anggota DPR menjadi *"Rancangan Undang-Undang tentang Keistimewaan Aceh."* POKJA PROLEGNAS mengusulkan perubahan judul menjadi *"Rancangan Undang-Undang tentang Pelaksanaan Keistimewaan Daerah Aceh"*. Kelihatannya dalam pembahasan selanjutnya, judul di atas dianggap belum cukup tepat, sehingga ketika disahkan berubah lagi menjadi *"Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh."*

Setelah melalui serangkaian rapat dan pembahasan, pada tanggal 19 Juli perwakilan Pengusul didampingi Ketua POKJA PROLEGNAS kembali mengirim surat kepada Pimpinan DPR bahwa Usul Inisiatif RUU tentang Pelaksanaan Keistimewaan Aceh telah disempurnakan dan telah ditandatangani oleh 48

[25] Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Aceh (*ed*), *Kronologi Lahirnya Undang-Undang Republik Indonesia nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh*, Biro Hukum Setda Aceh, 2000, hlm. 21.

orang anggota (mendapat tambahan tiga orang, dua dari dari Fraksi ABRI dan satu dari dari Fraksi PDI). Pada tanggal 23 Juli, dalam Rapat Paripurna DPR, secara resmi diumumkan bahwa RUU tersebut (atas permintaan 48 anggota) telah diusulkan untuk masuk ke dalam PROLEGNAS sebagai usul insiatf DPR. Dalam Rapat Paripurna tanggal 19 Agustus, keempat Fraksi di DPR menyetujui RUU tentang pelaksanaan Keistimewaan Daerah Aceh menjadi Usul Inisiatif DPR RI. Penanganannya akan dilakukan dengan prosedur biasa, melalui PANSUS dengan anggota 50 orang. Pada tanggal 27 Agustus dilakukan pemilihan pimpinan, Ketua H. Chairuddin Harahap (FKP), dan empat wakil ketua yaitu H.Suparwantoro (FABRI), H. Teuku Syahrul (FKP), H.Muchtar Aziz (FPP) dan H.Sujanto (FPDI). Setelah ini dilaksanakan serangkaian rapat-rapat, diantaranya Rapat Dengar Pendapat PANSUS dengan Gubenur Provinsi Aceh, Syamsuddin Mahmud dan rombongan pada tanggal 7 Sepember 1999. Setelah ini pada tanggal 14-20 September dilangsungkan Pembicaraan Tingkat III (pembahasan PANSUS bersama Pemerintah). Pada tanggal 22 September PANSUS, Pemerintah dan Fraksi-fraksi Dewan menyetujui RUU usul Inisiatif tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh menjadi undang-undang. Ketua DPR H. Harmoko pada hari yang sama mengirimkan surat tentang persetujuan DPR terhadap RUU di atas kepada Presien untuk disahkan. Presiden mengesahkannya menjadi undang-undang pada tanggal 4 Oktober 1999 dan diundangkan pada tanggal yang sama dalam Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 172.[26]

Dapat dikatakan *Undang-undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh*, adalah payung hukum resmi yang dianggap memadai untuk "Keistimewaan Aceh" yang pada tahun 1959 diberikan sebagai keputusan politik (melalui Keputusan Wakil

[26] Uraian lebih lengkap tentang jadwal pembahasan ini lihat buku H.M. Kaoy Syah, hlm. 241-244.

Perdana Menteri, waktu itu Indonesia masih berdasarkan UUDS 1950).[27] Undang-undang ini terdiri atas 13 pasal yang dibagi ke dalam lima bab. Karena undang-undang ini relatif pendek, dan banyak bagiannya yang akan diulas dan didiskusikan baik dalam bab ini dan juga dalam bab berikutnya, maka undang-undang ini secara lengkap penulis jadikan sebagai lampiran. Namun bagian yang dianggap relevan dan perlu, untuk lebih memudahkan, tetap akan penulis kutip—secara langsung atau tidak, dalam uraian di bawah, pada tempat yang dianggap tepat. Seperti telah disebutkan, undang-undang ini berbicara tentang keistimewaan yang diberikan kepada Aceh.

Dalam Pasal 1 angka 1 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan Daerah dalam undang-undang ini adalah Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Sedang keistimewaan didefinisikan dalam Pasal 1 angka 8, dengan redaksi, "*Keistimewaan adalah kewenangan khusus untuk menyelenggarakan kehidupan beragama, adat, pendidikan, dan peran ulama dalam penetapan kebijakan Daerah*." Selanjutnya dalam Pasal 3 ayat (1) disebutkan bahwa, *Keistimewaan merupakan pengakuan*

[27] Di pihak lain, setelah kunjungan resmi Presiden ke Aceh ini, mungkin karena mengajukan kritik terhadap isi pidato Presiden di Masjid Raya Banda Aceh yang tidak menyinggung izin pelaksanaan syariat Islam kepada Aceh, penulis diangkat menjadi anggota "Tim Penasehat Presiden untuk Aceh" dan baru diberhentikan setelah Abdurrahman Wahid terpilih menjadi presiden menggantikan BJ Habibie.

Dapat penulis tambahkan, Habibie, di dalam buku otobiografinya *Detik Detik yang Menentukan, Jalan Panjang Indonesia Menuju Demokrasi*, sama sekali tidak menyebut kunjungannya ke Aceh atau janji yang beliau ucapkan di Masjid Raya Baiturrahman. Melalui indek buku tersebut dapat diketahui bahwa Aceh hanya beliau singgung secara umum, bersamaan dengan penyebutan Timor Timur dan Irian Jaya (Papua) atau Maluku dalam upaya penyelesaian konflik dan upaya penyelesaian pelanggaran HAM. Dalam indeks ini Aceh disebutkan sembilan kali, Irian Jaya sepuluh kali, Maluku delapan kali dan Timor Timur 69 kali. Lihat buku beliau, Bacharuddin Yusuf Habibie, *Detik Detik yang Menentukan, Jalan Panjang Indonesia Menuju Demokrasi*, THC Mandiri, Jakarta, cet. 2, 2006.

bangsa lndonesia yang diberikan kepada Daerah karena perjuangan dan nilai-nilai hakiki masyarakat yang tetap dipelihara secara turun-temurun sebagai landasan spiritual, moral dan kemanusiaan. Selanjutnya dalam ayat (2) disebutkan bahwa, *Penyelenggaraan Keistimewaan meliputi: a. penyelenggaraan kehidupan beragama; b. penyelenggaraan kehidupan adat; c. penyelenggaraan pendidikan; dan d. peran ulama dalam penetapan kebijakan Daerah.*

Pernyataan dalam pasal 3 ayat (1) dapat dianggap sebagai landasan dari pemberian keistimewaan kepada Daerah Aceh. Pernyataan ini juga sekaligus merupakan penghargaan atas nilai-nilai hakiki masyarakat yang tetap dipelihara secara turun temurun sebagai landasan spiritual, moral dan kemanusiaan oleh rakyat Aceh. Alasan pemberian keistimewaan dijelaskan secara lebih rinci dalam penjelasan resmi, pada bagian "*Umum*", yang berisi tujuh paragraf, yang penulis ringkaskan sebagai berikut.

Aceh merupakan wilayah pertama yang menerima Islam, yang setelah melalui proses panjang menjadi sebuah kerajaan Islam yang maju pada abad XIV Masehi dan menjadi tonggak pengembangan Islam ke seluruh Nusantara. Setelah orang-orang Barat memulai petualangannya di Timur, dan menguasai banyak wilayah di Nusantara, Aceh tetap bebas sebagai sebuah kerajaan yang berdaulat. Dalam Traktat London 17 Maret 1824, Pemerintah Belanda berjanji kepada Pemerintah Inggris untuk tetap menghormati kedaulatan Kerajaan Aceh. Tetapi 47 tahun kemudian, melalui Traktat Sumatera 1 November 1871, Belanda meyakinkan Inggris untuk tidak menghalanginya menguasai Aceh. Pada 1873 Belanda menyerang Aceh, yang menyebabkan perang yang terus berlangsung selama puluhan tahun. Sampai Perang Dunia II Belanda kehilangan enam orang jenderal dan ribuan perwira serta prajurit di Aceh. Sedang Aceh tidak hanya kehilangan

harta dan jiwa, bahkan yang lebih penting, Aceh telah kehilangan kedaulatan.

Dengan latar belakang sejarah yang panjang ini masyarakat Aceh menjadikan Islam sebagai pedoman hidupnya. Islam telah menjadi bagian dari mereka, dengan segala kelebihan dan kekurangannya. Penghayatan dalam jangka yang panjang itu telah melahirkan budaya Aceh yang tercermin dalam kehidupan adat yang lahir dari renungan para ulama, kemudian dipraktekkan, dikembangkan, dan dilestarikan, lalu disimpulkan menjadi "*adat bak Poteumeureuhom, hukom bak Syiah Kuala, Qanun bak Putro Phang, Reusam bak Laksamana*" yang maksudnya hukum (adat) diatur dan diputuskan oleh Raja (negara/pemerintah) sedang aturan syariat dimusyawarahkan dan difatwakan oleh ulama; aturan protokoler istana ditetapkan oleh Puteri Pahang (Ratu Aceh) sedang peraturan dan disiplin ketenteraan ditentukan oleh Panglima/Laksamana. Kata-kata ini merupakan pencerminan dari perwujudan syariat Islam yang menyatu dengan adat dalam praktek hidup sehari-hari masyarakat Aceh, yang dikenal juga sebagai Serambi Mekah.

Pada saat Indonesia merdeka tanggal 17 Agustus 1945, masyarakat Aceh sangat mendukung proklamasi itu. Dukungan ini dinyatakan dengan kerelaan menyerahkan harta dan nyawa untuk tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perjuangan mengusir penjajah Belanda di Medan Area Sumatera Utara dan pembelian dua pesawat terbang untuk perjuangan menegakkan kedaulatan negara merupakan bukti kesetiaan masyarakat Aceh kepada Republik Indonesia.

Selama revolusi fisik, Aceh merupakan satu-satunya wilayah yang tidak dapat diduduki oleh Belanda sehingga Sukarno, presiden pada waktu itu, memberi sebutan “Daerah Modal” kepada Aceh. bagi perjuangan bangsa Indonesia. Dalam era mempertahankan kemerdekaan ini peran para ulama sangat menentukan karena melalui fatwa dan bimbingan merekalah rakyat rela berjuang dan berkorban dengan pikiran,

tenaga, harta bahkan nyawa, untuk mempertahankan proklamasi kemerdekaan.

Atas dasar perjuangan itu pulalah Aceh mendapat kedudukan tersendiri, sehingga dengan Peraturan Perdana Menteri Pengganti Peraturan Pemerintah No. 8/Des/WKPM/49 tertanggal 17 Desember 1949, Aceh dinyatakan sebagai satu provinsi yang berdiri sendiri yang lepas dari Provinsi Sumatera Utara. Namun, ketika Republik Indonesia kembali ke negara kesatuan, melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 5 Tahun 1950 status Aceh sebagai provinsi otonom dihapuskan, dan Aceh kembali ditetapkan menjadi salah satu keresidenan dalam Propinsi Sumatera Utara. Ketetapan ini menimbulkan ketidakpuasan di kalangan pemimpin dan rakyat Aceh, yang pada akhirnya menimbulkan gejolak perlawanan pada tahun 1953 yang melibatkan hampir seluruh rakyat Aceh, baik langsung maupun tidak langsung, sehingga Daerah Aceh kehilangan peluang untuk menata diri.

Guna memenuhi aspirasi dan tuntutan rakyat Aceh, Pemerintah mengubah kebijakan, menetapkan kembali status Aceh menjadi daerah otonom Propinsi Aceh, melalui Undang-undang Nomor 24 Tahun 1956 tentang *"Pembentukan Daerah Otonom Propinsi Atjeh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Propinsi Sumatera Utara"*. Setelah ini untuk menuntaskan penyelesaian masalah keamanan Aceh, Pemerintah Pusat mengirimkan missi khusus di bawah pimpinan Wakil Perdana Menteri yang lantas mengeluarkan Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia Nomor 1/Missi/1959, yang memberikan status Daerah Istimewa kepada Aceh meliputi agama, peradatan, dan pendidikan. Pemberian status Daerah Istimewa ini sebetulnya dapat merupakan jalan menuju penyelesaian masalah Aceh secara menyeluruh. Namun, adanya kecenderungan pemusatan kekuasaan di Pemerintah Pusat melalui Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, menyebabkan penyelenggaraan

keistimewaan Aceh tersebut tidak berjalan sebagaimana mestinya, yang kemudian melahirkan hal-hal yang tidak sejalan dengan aspirasi Daerah.

Setelah reformasi isi Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia Nomor 1/Missi/1959 tentang Keistimewaan Propinsi Aceh, yang selama Orde Baru dimatisurikan, dihidupkan kembali dan diperkuat melalui *Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*, bahkan disertai dengan penambahan peran ulama dalam menentukan kebijakan Daerah.[28] Untuk menindaklanjuti ketentuan mengenai Keistimewaan Aceh tersebut, beberapa anggota DPR merasa perlu menyusun penyelenggaraan Keistimewaan Aceh dalam suatu undang-undang, sebagai landasan bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh untuk mengatur urusan-urusan yang telah menjadi keistimewaannya melalui kebijakan Daerah. Undang-undang ini akan mengatur hal-hal pokok, yang untuk selanjutnya memberi kebebasan kepada Daerah Aceh untuk mengatur pelaksanaannya, sehingga kebijakan Daerah

---

[28] Pengakuan atas keistimewaan Daerah Aceh (dan Yogyakarta) dalam UU 22/99, disebutkan dalam Pasal 122 yang berbunyi, *Keistimewaan untuk Propinsi Daerah Istimewa Aceh dan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Propinsi Istimewa Aceh dan Propinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada undang-undang ini.*

Ketentuan di atas diberi penjelasan resmi yang bunyinya, *Pengakuan keistimewaan Propinsi Daerah Aceh didasarkan pada sejarah perjuangan kemerdekaan nasional, sedangkan isi keistimewaannya berupa pelaksanaan kehidupan beragama, adat, dan pendidikan serta memperhatikan peranan ulama dalam penetapan kebijakan Daerah. Pengakuan keistimewaan Propinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada asal-usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional, sedangkan isi keistimewaannya adalah Pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang ini.*

diharapkan lebih akomodatif terhadap aspirasi masyarakat Aceh.

Demikianlah ringkasan yang penulis ambil dari penjelasan resmi undang-undang tersebut.

Adapun kewenangan khusus yang diberikan kepada Aceh, disebutkan dalam Pasal 2 yang berisi dua ayat; ayat *(1) Daerah diberi kewenangan untuk mengembangkan dan mengatur Keistimewaan yang dimiliki.* Ayat (2) berbunyi, *Kewenangan untuk mengembangkan dan mengatur Keistimewaan yang dimiliki, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), di Kabupaten dan Kota diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah.* Mengenai isi dari keistimewaan, disebutkan dalam Pasal 3 ayat (2) yang di atas tadi sudah dikutip. Selanjutnya ketentuan ini dijelaskan secara lebih rinci dalam Pasal 4 sampai Pasal 9 sebagai berikut.

Uraian mengenai keistimewaan dalam penyelenggaraan agama diatur dalam Pasal 4 dan 5 sebagai berikut. Pasal 4 ayat *(1) Penyelenggaraan kehidupan beragama di Daerah diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan syariat Islam bagi pemeluknya dalam bermasyarakat.* Ayat *(2) Daerah mengembangkan dan mengatur penyelenggaraan kehidupan beragama, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dengan tetap menjaga kerukunan hidup antar umat beragama.*

Dalam penjelasan resmi disebutkan, *Yang dimaksud dengan mengembangkan dan mengatur penyelenggaraan kehidupan beragama adalah mengupayakan dan membuat kebijakan Daerah untuk mengatur kehidupan masyarakat yang sesuai dengan ajaran Islam serta meningkatkan keimanan dan ketakwaan kepada Allah SWT.* Pasal 5 berbunyi , *(1) Daerah dapat membentuk lembaga agama dan mengakui lembaga agama yang sudah ada dengan sebutan sesuai dengan kedudukannya masing-masing. (2) Lembaga sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak merupakan bagian perangkat Daerah.*

Dalam penjelasan resmi untuk ayat (1) disebutkan, *Yang dimaksud dengan lembaga agama adalah lembaga yang hidup di dalam masyarakat dan berperan dalam mengembangkan kehidupan beragama, seperti Badan Amil Zakat dan meunasah. Kedudukannya masing-masing adalah hubungan dan peran setiap lembaga dengan lembaga lainnya yang sejenis menurut keadaan yang berlaku saat undang-undang ini ditetapkan.*

Uraian mengenai keistimewaan dalam penyelenggaraan kehidupan adat diatur dalam Pasal 6 sebagai berikut. *Pasal 6, Daerah dapat menetapkan berbagai kebijakan dalam upaya pemberdayaan, pelestarian, dan pengembangan adat serta lembaga adat di wilayahnya yang dijiwai dan sesuai dengan syariat Islam. Pasal 7, Daerah dapat membentuk lembaga adat dan mengakui lembaga adat yang sudah ada sesuai dengan kedudukannya masing-masing di Propinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan, Kemukiman, dan Kelurahan/Desa atau Gampong.*

Uraian mengenai keistimewaan dalam penyelenggaraan pendidikan diatur dalam Pasal 8 sebagai berikut. *Pasal 8, (1) Pendidikan di Daerah diselenggarakan sesuai dengan Sistem Pendidikan Nasional. (2) Daerah mengembangkan dan mengatur berbagai jenis, jalur, dan jenjang pendidikan serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syariat Islam. (3) Daerah mengembangkan dan mengatur Lembaga Pendidikan Agama Islam bagi pemeluknya di berbagai jenis, jalur, dan jenjang pendidikan.*

Dalam penjelasan resmi untuk ayat (1) disebutkan, *yang dimaksud dengan "sesuai dengan Sistem Pendidikan Nasional" adalah bahwa kurikulum dalam setiap jenis, jalur, dan jenjang pendidikan di Propinsi Daerah Istimewa Aceh sama dengan kurikulum pada Sistem Pendidikan Nasional*. Sedang penjelasan resmi untuk ayat (2) berbunyi, *yang dimaksud dengan menambah materi muatan lokal adalah menambah materi*

pelajaran yang berkaitan dengan pelajaran agama, adat, dan budaya yang Islami.

Uraian mengenai keistimewaan dalam penyelenggaraan peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah, diatur dalam Pasal 9 sebagai berikut. *(1) Daerah membentuk sebuah badan yang anggotanya terdiri atas para ulama. (2) Badan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat independen yang berfungsi memberikan pertimbangan terhadap kebijakan Daerah, termasuk bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan serta tatanan ekonomi yang Islami*. Dalam penjelasan resmi untuk pasal ini disebutkan, ayat (1) *Peran ulama dalam penentuan kebijakan Daerah bersifat terus-menerus sehingga dipandang perlu dilembagakan dalam suatu badan. Badan tersebut dibentuk di Propinsi dan dapat juga dibentuk di Kabupaten/Kota yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah*. Ayat (2), *Yang dimaksud independen adalah kedudukan badan yang tidak berada di bawah Gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tetapi sejajar. Pertimbangan badan tersebut dapat berbentuk fatwa atau nasihat, baik secara tertulis maupun secara lisan, yang dapat digunakan dalam pembahasan kebijakan Daerah*. Adapun cara atau wadah untuk melaksanakan empat keistimewaan di atas, disebutkan secara tegas dan tidak tegas dalam dua tempat. Penyebutan secara khusus dan tegas ditemukan dalam Pasal 11, yang berbunyi, *Penyelenggaraan Keistimewaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3,4,5,6,7,8, dan 9 diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku*. Sedang penyebutan secara tidak tegas, yaitu penjelesan tentang istilah kebijakan, ditemukan dalam pasal 1 angka 9 yang berbunyi, *Kebijakan Daerah adalah Peraturan Daerah atau Keputusan Gubernur yang bersifat mengatur dan mengikat dalam penyelenggaraan keistimewaan.*

Dari uraian di atas terlihat bahwa penyelenggaraan keistimewaan di bidang agama dilaksanakan dalam bentuk

pelaksanaan syariat Islam bagi pemeluknya dalam bermasyarakat, dan izin untuk membentuk lembaga agama atau mengakui lembaga agama yang sudah ada dengan sebutan sesuai dengan kedudukannya masing-masing, tetapi bukan sebagai bagian dari perangkat Daerah. Seperti terlihat, penyelenggaraan keistimewaan di bidang agama tidak bercampur dengan keistimewaan pada bidang-bidang lainnya. Namun begitu ketika menjelaskan tiga keistimewaan lainnya, selalu ada pengaitannya dengan syariat Islam (agama). Dengan demikian tidaklah terlalu berlebih-lebihan sekiranya dikatakan bahwa penyelenggaraan keistimewaan Aceh berinti dan bertumpu pada pelaksanaan syariat Islam. Istilah syariat Islam itu sendiri, didefinisikan dalam Pasal 1 angka 10 yang berbunyi, *Syariat Islam adalah tuntunan ajaran Islam dalam semua aspek kehidupan*. Sekiranya dihitung, syariat Islam disebutkan dalam lima dari tiga belas pasal UU tersebut.

Seperti disebutkan dalam penjelasan umum yang sudah dikutip di atas, setelah masa reformasi, keistimewaan Aceh tetap diakui bahkan lebih dikuatkan lagi oleh UU 22/99, tentang otonomi daerah (sebagai pengganti UU Nomor 5/74). Dengan demikian untuk menjelaskan keistimewaan secara lebih baik maka menurut penulis, perlu sedikit uraian mengenai otonomi daerah yang dianut oleh undang-undang ini dan undang-undang lain sesudahnya yang menjadi pengganti dan penyempurnanya.

Melalui UU 22/99 Pemerintah memperkenalkan model otonomi yang secara umum disebut "Otonomi Daerah" dengan isi yang relatif sangat luas. Dalam Pasal 1 huruf h, disebutkan, *Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan*. Selanjutnya dalam pasal 7 ayat (1) disebutkan bahwa **kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam enam bidang**

pemerintahan yang merupakan kewenangan Pemerintah Pusat (cetak tebal dari penulis) yaitu, (a) politik luar negeri, (b) pertahanan keamanan, (c) peradilan, (d) moneter dan fiskal, (e) agama, dan (f) kewenangan bidang lain. Isi dari kewenangan bidang lain disebutkna dalam ayat (2) pasal yang sama, meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional. Para sarjana menyebut model yang dipilih ini dengan teori residu. Maksudnya yang ditentukan secara jelas adalah bidang pemerintahan yang menjadi tugas dan kewenangan pemerintah Pusat. Sedang bidang pemerintahan lainnya--yang dianggap sebagai sisa, tanpa diperinci satu persatu, dinyatakan sebagai tugas dan kewenangan pemerintah daerah.

Pada tahun 2004 undang-undang di atas dipebaharui dengan *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, yang kemudian pada tahun 2014 diganti kembali dengan *Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*. Dalam undang-undang yang terakhir ini, dalam pasal 9 disebutkan bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan Pemerintahan absolut seluruhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren dibagi antara Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan kepada Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Sedang urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Tentang hal ini di bawah dalam pembahasan tentang UU 11/06 akan dibicarakan secara lebih rinci.

Kembali ke keistimewaan, sekiranya kewenangan yang diberikan kepada Aceh karena keistimewaan dibandingkan dengan kewenangan yang diberikan melalui otonomi daerah kepada semua pemerintah daerah di seluruh wilayah di Indonesia (sesuai dengan undang-undang otonomi daerah yang pernah berlaku, termasuk UU 23/14 sebagai undang-undang yang terakhir), maka akan terlihat bahwa agama merupakan urusan pemerintahan absolut yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Dalam UU 44/99 masalah ini dijadikan satu dari empat keistimewaan yang diberikan kepada Aceh. Adapun pendidikan dan adat tidak masuk dalam urusan pemerintahan absolut dan juga tidak masuk dalam urusan pemerintahan umum dalam undang-undang otonomi daerah. Dalam UU 23/14, Pendidikan disebutkan secara eksplisit sebagai salah satu urusan pemerintahan konkuren, yang sebagiannya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan sebagian lagi menjadi kewenangan pemerintahan provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota. Sedang peradatan (adat) tidak tercantum secara eksplisit dalam urusan pemerintahan konkuren. Tetapi karena tidak masuk dalam urusan pemerintahan absolut dan tidak disebutkan secara eksplisit dalam urusan pemerintahan konkuren, maka adat tentu mesti dianggap termasuk dalam urusan pemerintahan konkuren yang sepenuhnya menjadi kewenangan Daerah, masuk dalam urusan pemerintahan wajib atau dalam urusan pemerintahan pilihan. Namun karena disini pun tidak tersebut secara ekspilisit (tidak diketahui masuk dalam urusan pemerintahan wajib atau dalam urusan pemerintahan pilihan), maka bagaimana bentuk dan cara menyelenggarakan kehidupan adat sebagai urusan pemerintahan pilihan yang menjadi kewenangan Daerah, masih memerlukan penafsiran lebih lanjut.

Dengan demikian hanya kewenangan di bidang agama yang secara jelas berbeda dengan daerah lain, karena dalam UU 22/99 dan undang-undang otonomi lain yang menggantikannya

selalu dinyatakan sebagai kewenangan Pemerintah Pusat. Dalam UU 44/99 masalah ini diserahkan kepada Aceh untuk mengurusnya sehingga dapat dianggap sebagai hal yang betul-betul merupakan keistimewaan. Kesimpulan ini menurut penulis menjadi semakin kuat, karena penyebutan keistimewaan dalam bidang pendidikan dan peradatan dikaitkan juga dengan syariat Islam. Adapun kewenangan untuk melibatkan partisipasi dan peran ulama dalam perumusan kebijakan daerah yang diwujudkan melalui pembentukan lembaga permanen yang berisi para ulama dan cendikiawan muslim, tidak temasuk dalam substansi kewenangan pemerintahan, dan bukan merupakan pengecualian atas enam kewenangan Pemerintah Pusat. Kewenangan ini menurut penulis lebih merupakan keistimewaan mengenai pihak atau unsur pelaku pemerintahan (lembaga daerah). Maksudnya pemerintahan di Aceh yang dijalankan oleh Gubernur dan DPRD, mempunyai badan penasehat resmi yaitu sebuah badan permanen yang beranggotakan para ulama dan cendikiawan muslim. Dengan demikian di Aceh ada sebuah badan resmi sebagai penasehat yang tidak ditemukan didaerah lainnya.

Jadi keistimewaan yang diberikan kepada Aceh pada dasarnya berinti kepada ***kewenangan untuk penyelenggaraan kehidupan beragama yang diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan syariat Islam bagi pemeluknya dalam bermasyarakat, dengan tetap menjaga kerukunan hidup antar umat beragama***. Selanjutnya dalam penjelasan resmi diberikan keterangan bahwa yang dimaksud dengan mengembangkan dan mengatur penyelenggaraan kehidupan beragama adalah ***mengupayakan dan membuat kebijakan Daerah untuk mengatur kehidupan masyarakat yang sesuai dengan ajaran Islam serta meningkatkan keimanan dan ketakwaan kepada Allah SWT***. Sedang syariat Islam (dalam penjelasan di atas digunakan istilah ajaran Islam) sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 10 yang di atas sudah dikutip, didefinisikan

dengan *Syariat Islam adalah tuntunan ajaran Islam dalam semua aspek kehidupan*.

Sekiranya kutipan dan uraian di atas digabung dan dipadatkan, maka keistimewaan Aceh dapat disimpulkan sebagai ***pemberian kewenangan oleh negara kepada Aceh (Daerah) untuk membuat peraturan daerah (kebijakan Daerah) guna melaksanakan tuntunan ajaran Islam dalam semua aspek kehidupan bagi pemeluknya dalam bermasyarakat, dengan tetap menjaga kerukunan hidup antar umat beragama***

Dari ketentuan di atas paling kurang ada empat hal yang menurut penulis perlu dibahas dan didiskusikan. Pertama isi dan cakupan syariat Islam, kedua pelaksanaannya terhadapa para pemeluknya dalam kehidupan bermasyarakat, ketiga wadah yang digunakan Daerah Aceh untuk menjalankan keistimewaan yaitu peraturan daerah dan keempat pembentukan badan yang beranggotakan para ulama, yang berfungsi memberikan pertimbangan terhadap kebijakan Daerah, termasuk bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan serta tatanan ekonomi yang Islami.

Mengenai isi dan cakupan syariat Islam, umat Islam yakin bahwa syariat (ajaran) Islam bukan hanya mengatur aspek ibadah, tetapi melingkupi semua aspek kehidupan. Tetapi bagaimana rinciannya dan penjabarannya ke dalam kategori-ketegori kelihatannya tidak dianggap penting oleh para ulama dan para peneliti. Secara tradisional, ajaran Islam biasanya dibagi ke dalam tiga aspek, aqidah, syariah dan akhlak. Aspek aqidah oleh para ulama dikembangkan menjadi disiplin ilmu yang diberi nama ilmu kalam, ilmu tauhid atau ushuluddin. Sedang syariah dikembangkan menjadi disiplin ilmu yang diberi nama fiqih. Adapun akhlak oleh para ulama kelihatannya tidak dikembangkan menjadi disiplin yang berdiri sendiri, karena kelihatannya sudah terserap ke dalam ilmu kalam dan fiqih. Namun ada penulis yang menganggap tasauf sebagai

pengembangan dari akhlak. Mahmud Syaltut, mantan Syaikhul Azhar memberi judul sebuah bukunya yang relatif sangat populer dengan *Al-Islam `Aqidah wa Syariah* (*Islam sebagai Akidah dan Syariah*). Sedang Hamka, seorang ulama Indonesia, memberi judul sebuah buku (artikel panjang)-nya dengan *Islam sebagai Akidah, Syariah dan Akhlak*.

Ada beberapa buku yang ditulis untuk tujuan akademik yang barangkali dapat digunakan dalam upaya menjelaskan aspek-aspek Islam sebagai agama atau ajaran, atau menjelaskan Islam sebagai subjek untuk penelitian. Fazlurrahman, pemikir modernis muslim kelahiran India, menulis dua buku yang dapat dianggap mencerminkan aspek-aspek ajaran Islam. Buku pertama berjudul *Major Themes of The Qur`an* (*Tema Pokok Alquran*), yang isinya beliau bagi menjadi delapan bab sebagai berikut. (1) Tuhan, (2) Manusia sebagai Individu, (3) Manusia Anggota Masyarakat, (4) Alam Semesta, (5) Kenabian dan Wahyu, (6) Eskatologi, (7) Setan dan Kejahatan, (8) Lahirnya Masyarakat Muslim. Buku yang kedua berjudul *Islam*, yang isinya beliau bagi menjadi 14 bab yaitu, (1) Muhammad, (2) Alquran, (3) Asal Usul dan Perkembangan Tradisi, (4) Struktur Hukum, (5) Teologi Dialektis dan Perkembangan Dogma, (6) Syariah, (7) Gerakan Filsafat, (8) Doktrin dan Praktek Sufi, (9) Organisasi Sufi, (10) Perkembangan Sektarian, (11) Pendidikan, (12) Gerakan Pembaruan Pra Modern, (13) Perkembangan Modern, dan (14) Warisan dan Prospek.

Abdullah Saeed yang menulis buku dengan judul *Islamic Thought: an Introduction (Pemikiran Islam)*, membagi isi kitabnya kepada sepuluh bab ditambah epilog yaitu, (1) Transmisi Pengetahuan Agama dan Pemikiran Islam, (2) Alquran sebagai Teks Dasar yang Utama, (3) Sunnah Nabi, (4) Hukum Islam, (5) Pemikiran Teologi, (6) Ajaran Mistik: Tasawuf, (7) Ekspresi Artistik, (8) Pemikiran Filsafat, (9) Pemikiran Politik, dan (10) Pembaharuan, Reformasi dan

Modernisme Islam. Sedang epilog diberi judul, Tren Pemikiran Islam Mutakhir.

Harun Nasution yang menulis buku dengan judul *Islam Ditinjau dari berbagai Aspeknya*, membagi isinya menjadi (1) Agama dan Pengertian Agama dalam berbagai Bentuknya, (2) Islam dalam Pengertian yang Sebenarnya, (3) Aspek Ibadat, Latihan Spiritual dan Ajaran Moral, (4) Aspek Politik, (5) lembaga-lembaga Kemasyarakatan, (7) Aspek Hukum, (8) Aspek Teologi, (9) Aspek Filsafat, (10) Aspek Mistisisme, dan (11) Aspek Pembaharuan dalam Islam.

Mahmud Syaltut yang menulis buku dengan judul *Al-Islam `Aqidah wa Syariah*, yang di atas sudah disinggung, membagi bukunya kepada empat bagian besar yaitu (A) Pengantar, (B) Aqidah, (C) Syariah dan (D) Sumber Ajaran Islam. Bagian pengantar tidak dipecah ke dalam bab, sedang bagian kedua Aqidah beliau bagi kepada dua bab, (1) Aqidah Pokok dalam Islam, dan (2) Metode Penetapan Aqidah. Adapun bagian ketiga Syariah beliau bagi kepada enam bab yaitu (3) Ibadat, (4) Sistem Kekeluargaan dan Kewarisan, (5) Harta dan Perikatan, (6) Pidana (Penghukuman), (7) Tanggung Jawab Perdata dan Tanggung Jawab Pidana (*al-mas'uliyyah al-madaniyyah wa al-jina'iyyah*), dan (8) Umat (Bangsa). Akhirnya bagian keempat Sumber Ajaran Islam beliau bagi menjadi empat bab, (9) Alquran, (10) al-Sunnah, (11) Sebab-sebab Perbedaan Pendapat para Ulama dalam Memahami Alquran dan al-Sunnah, dan (12) Pikiran (*al-ra'y*) dan Kontemplasi (*al-Nazhr*).

Sekiranya fakultas yang ada di lingkungan IAIN dan UIN digunakan sebagai ukuran untuk mengetahui aspek-aspek ajaran Islam, maka akan ditemukan, (a) fakultas syariah yang mengkaji ilmu fiqih, (b) fakultas ushuluddin yang mengkaji ilmu tentang Alquran, ilmu tentang hadis, ilmu kalam, filsafat dan tasauf, (c) fakultas tarbiyah yang mengkaji pendidikan Islami, (d) fakultas dakwah yang secara bebas dapat disebut

mengkaji ilmu komunikasi dan pengembangan Islam, (e) fakultas ekonomi dan bisnis Islam yang secara bebas dapat disebut mengkaji ilmu ekonomi dan manajemen Islami, dan (f) fakultas adab yang mengkaji sejarah dan peradaban (budaya) umat Islam.

Sekiranya pembagian di atas diperhatikan dan dibandingkan satu sama lain, akan telihat ada dua model, yaitu pembagian berdasarkan perspektif teoritis historis (*nazhariah*) dan pembagian berdasar perspektif praktis keseharian (*amaliah*). Pembagian menjadi dua aspek besar ini (teoritis dan praktis), menurut penulis layak untuk dipakai karena Islam adalah ajaran yang mempunyai kedua sifat teoritis dan praktis, yang perlu diamalkan oleh setiap orang dalam kehidupan pribadi, hidup bermasyarakat dan hidup bernegara. Sekiranya jalan pikiran ini digunakan, maka kelihatannya pembagian Syaltutlah yang paling dekat dengan keperluan praktis keseharian. Lebih dari itu Syaltut, ketika menjelaskan syariah menyatakannya sebagai *sebuah sistem atau pokok-pokok dari sebuah sistem yang diwahyukan Allah untuk digunakan manusia dalam mengatur hubungannya dengan Allah SWT, dengan saudaranya sesama muslim, dengan saudaranya sesama manusia, dengan alam lingkungan dan dengan kehidupan*.

Sekiranya definisi dan pembagian Syaltut dikembangkan untuk kepentingan yang lebih praktis lagi, maka Islam sebagai ajaran akan dapat dibedakan menjadi tiga aspek. Aspek yang dapat dijalankan sendiri oleh setiap orang tanpa bergantung kepada orang atau pihak lain, aspek yang pengamalannya memerlukan bantuan dan keterlibatan orang lain sebagai anggota masyarakat (sebagai sebuah kelompok) dan aspek yang pelaksanaannya memerlukan bantuan dan keterlibatan orang lain sebagai penguasa atau negara.

Aspek ajaran yang dapat dijalankan secara sendiri-sendiri oleh orang perorang sebagai anggota masyarakat, seperti

berbagai ketentuan ibadah dan akhlak, boleh dikatakan sudah dijalankan oleh anggota masyarakat di Aceh secara relatif baik dan inilah salah satu penyebab masyarakat Aceh disebut sebagai masyarakat yang islami dan budaya Aceh disebut sebagai budaya yang islami. Begitu juga aspek ajaran Islam yang dapat (mesti) dijalankan dengan bantuan masyarakat atau malah oleh masyarakat sebagai kelompok, banyak yang sudah berjalan secara relatif baik di tengah masyarakat, misalnya pelaksanaan shalat berjamaah, penyelenggaraan jenazah, pengumpulan dan penyaluran zakat oleh aparat desa, pernikahan yang seharusnya diumumkan dan bahkan disaksikan oleh orang banyak (masyarakat luas), peraturan mengenai berjual beli dan transaksi lainnya. Adapun aspek yang ketiga, yang memerlukan bantuan penguasa dan negara untuk menjalankannya, seperti penjatuhan hukuman kepada pelaku kejahatan dan pelanggaran, penyusunan kurikulum pendidikan yang memasukkan pendidikan agama sebagai bagian pokok, kebijakan untuk melahirkan lembaga keuangan dan regulasi sehingga transaksi keuangan yang dilakukan dapat dibebaskan dari riba, cenderung tidak dapat dijalankan oleh masyarakat karena bukan kewenangan mereka. Aspek inilah yang selalu dituntut masyarakat Aceh untuk dijalankan di Aceh sejak awal kemerdekaan. Rakyat ingin agar pemerintah Aceh menjalankan kebijakan yang sejalan dengan syariat, memperkuat pemahaman dan pengamalan syariat di tengah masyarakat, bahkan lebih dari itu dapat menjalankan aspek syariat yang menjadi tugas penguasa atau negara seperti disebutkan di atas. Hal inilah yang diharapkan masyarakat dapat dijalankan dengan kehadiran UU 44/99. Menurut penulis pembagian menjadi tiga aspek inilah yang lebih dekat dengan pengertian syariat (ajaran) Islam yang digunakan dalam UU 44/99, karena Islam didefinisikan dengan tuntunan hidup dalam semua aspek kehidupan. Definisi ini menurut penulis cenderung lebih menonjolkan aspek praktis dibandingkan dengan aspek teoritis (akademis)-nya.

Dapat ditambahkan, bidang adat yang ingin dipertahankan dan bahkan dihidupkan kembali dalam hubungan dengan pelakaksanaan syariat, terutama sekali berkaitan dengan bentuk pemerintahan pada tingkat desa (pemerintahan *gampong*, dengan unsur-unsur *keuchik*, *imeum gampong* dan *tuha peut*), serta pemerintahan *mukim*, sebagai koordinator pemerintahan *gampong*) dalam upaya menjaga dan menguatkan keberadaan dan ketahanan keluarga sebagai unsur penting dari ketahanan masyarakat dan pengamalan syariat yang menjadi tugas masyarakat. Lebih dari itu tambahan keistimewaan yang diberikan undang-undang ini, mengenai peran ulama dalam penetapan kebijakan Daerah, secara jelas dinyatakan berkaitan dengn pemberian nasehat dan masukan dalam penyusunan kebijakan daerah untuk pengamalan syariat. Dari sini dapat dipahami bahwa pemberian iziin pelaksanan syariat mesti melingkupi bidang yang menjadi tugas individu, tugas masyarakat dan tugas penguasa.[29]

Paling kurang ada dua alasan untuk kesimpulan di atas. Pertama isi definisi yang disebutkan oleh undang-undang sendiri, yang relatif bersifat praktis dengan cakupan yang sangat luas, bahwa syariat adalah tuntunan ajaran Islam dalam semua aspek kehidupan. Dengan kata lain undang-undang tidak membatasi syariat pada aspek tertentu saja, misalnya ibadah. Kesimpulan ini diperkuat oleh ruang lingkup penyelenggaraannya yang disebutkan dalam Pasal 4, bahwa syariat dijalankan kepada para pemeluknya dalam hidup bermasyarakat.

[29] Kalau dalam UU 22/99 hal ini masih disebutkan di dalam penjelasan maka dalam undang-undang 44/99 telah ditingkatkan, masuk menjadi batang tubuh, disebutkan secara jelas di dalam pasal. Aceh membentuk sebuah lembaga yang independen yang beranggotakan para ulama (dan cendekiawan muslim), dengan fungsi memberikan pertimbangan terhadap berbagai aspek kebijakan daerah, bukan saja dalam bidang peribadatan, tetapi termasuk bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan serta tatanan ekonomi yang Islami.

Menurut beberapa anggota DPR yang menjadi anggota PANSUS yang penulis hubungi pada malam pengesahannya di gedung DPR, tambahan istilah "dalam bermasyarakat" muncul dalam RDPU yang diadakan DPR. Menurut salah seorang tokoh dari Aceh penambahan tersebut disetujui karena ada sebagian pihak yang menganggap bahwa penyelenggaraan agama (pelaksanaan syariat) hanya terbatas pada bidang ibadat saja. Jadi tambahan ini dimasukkan untuk mempertegas bahwa syariat tersebut bukan hanya pada bidang ibadat, tetapi mencakup semua aspek hidup bermasyarakat.

Untuk mendapat gambaran yang lebih baik, penulis akan mengutip beberapa bagian dari naskah RUU yang disiapkan Pemerintah Aceh dan perubahannya sebagai berikut. Dalam Pasal 1 huruf f disebutkan, *keistimewaan Aceh adalah keistimewaan dalam bidang agama, pendidikan, adat istiadat dan tatanan ekonomi serta kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluknya*. Dalam Pasal 6 disebutkan, *Kepada Daerah diberi kewenangan untuk menyelenggarakan seluas-luasnya semua urusan dalam bidang Pemerintahan, Pembangunan, dan Pembinaan Masyarakat, kecuali kewenangan dalam bidang Politik Luar Negeri, Pertahanan Keamanan, Peradilan, dan Moneter, serta Kebijakan Strategis Nasional*. Dari kutipan ini terlihat bahwa draft yang diajukan Pemerintah Aceh sudah mengusulkan agar agama tidak lagi dinyatakan sebagai kewenangan Pemerintah Pusat. Agama menjadi keistimewaan yang melalui undang-undang ini diserahkan kepada Aceh untuk menjalankannya. Dalam Pasal 7 disebutkan, *Kepada Daerah diberikan hak dan kewenangan untuk melaksanakan keistimewaan Aceh sebagai berikut.*

a. Mengembangkan dan memajukan pelaksanaan syariat Islam kepada pemeluk-pemeluknya, tanpa mengganggu ketenangan beragama bagi pemeluk agama lainnya serta tetap menjaga kerukunan antar umat beragama.

b. Mengembangkan dan memajukan berbagai jenis dan jenjang pendidikan dayah [pesantren, penulis] dengan tetap mengacu kepada silabi yang ditetapkan oleh Pemerintah serta dapat pula menambah materi muatan lokal yang sesuai dengan syariat Islam.

c. Mengembangkan dan memajukan adat istiadat dalam pertumbuhan budaya daerah yang sesuai dengan sendi-sendi syarait Islam.

Penulis tidak menemukan naskah pembanding, sehingga tidak tahu apakah naskah yang penulis kutip di atas merupakan naskah yang lengkap atau tidak. Dalam naskah ini keistimewaan yang-keempat disebutkan undang-undang, yaitu pemberian peran kepada para ulama dalam pemerintahan daerah sama sekali tidak disebutkan. Dalam Pasal 8 disebutkan bahwa keistimewaan Aceh, yang dirujuk ke Pasal 7 berjumlah empat buah, sedang dalam pasal 7 sendiri seperti terlihat di atas, keistimewaan yang diuraikan hanya tiga buah saja. Walaupun keistimewaan disebutkan empat buah dalam Pasal 8, kuat dugaan yang dimaksud bukanlah peran ulama dalam pemerintahan seperti dalam undang-undang, tetapi tatanan ekonomi yang islami. Penulis mengambil kesimpulan ini karena dalam Pasal 1 huruf f di atas dan pasal 6 (yang tidak dikutip) ditambahkan "tatanan ekonomi" sebagai bagian dari keistimewaan. Penulis maklum sekiranya para perancang yang ada di Aceh belum mengetahui bahwa UU 22/99 telah memberikan tambahan keistimewaan untuk Aceh yaitu peran ulama dalam pemerintahan, karena UU 22/99 baru disahkan pada bulam Mei 1999 sedang rancangan ini sudah dikirim pada bulan April 1999. Mengenai pelaksanaan, dalam pasal 8 ayat (2) disebutkan bahwa pengaturan lebih lanjut keistimewaan di atas dilakukan dengan Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah.[30]

[30] Biro Hukum (ed), *Kronologi ....,* hlm. 25 dst.

Gubernur Aceh dalam Rapat Dengar Pendapat dengan pantia khusus RUU ini tanggal 7 September 1999 mengusulkan perubahan dengan cara mengembangkan pasal di atas menjadi dua pasal sebagai berikut.

Pasal 2

(1) Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom mencakup semua bidang pemerintahan, kehidupan beragama, peradatan, pendidikan, peran ulama, tatanan ekonomi yng islami dan perimbangan keuangan.

(2) Untuk melaksanakan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), maka titik berat otonomi daerah berada pada Provinsi.

(3) Kewenangan Daerah kabupaten dan Daerah Kota akan diatur dan ditetapkan lebih lanjut dengan Peraturan Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undngan yang berlaku.

Pasal 3

Untuk melaksanakan otonomi yang bersifat istimewa, Pemerintah Daerah berhak:

a. Menyelenggarakan dan memajukan seluruh bidang pemerintahan, pembangunan dan pembinaan masyarakat.

b. Mengembangkan dan memajukan pelaksanaan kehidupan bermasyarakat yang sesuai dengan syariat Islam dengan

---

Naskah RUU usulan pemerintah Aceh yang diambil alih oleh anggota DPR sebagai lampiran dari usulan awal RUU inisiatif DPR, diubah dan disempurnakan oleh para pengusul dengan bantuan POKJA PROLEGNAS. Penulis tidak menemukan naskah hasil perubahan yang dilakukan atas bantuan POKJA PROLEGNAS dan juga naskah-naskah lain yang dihasilkan DPR setelah melakukan pembahasan-pembahasan. Namun melalaui usul perubahan yang diajukan Pemerintah Provinsi Aceh atas naskah yang dihasilkan DPR yang dihimpun buku ini, walaupun mungkin tidak memuaskan, perubahan redaksi yang terjadi kelihatannya tetap dapat diikuti.

tetap menjaga kerukunan beragama diantara semua penduduk.

c. *Mengembangkan dan memajukan berbagai jenis, jalur dan jenjang pendidikan dengan tetap mengacu kepada silabi yang ditetapkan oleh Pemerintah, serta dapat pula menambah materi muatan lokal sesuai dengn syariat Islam.*
d. *Mengembangkan dan memajukan peradatan dalam pertumbuhan kebudayaan daerah yang sesuai dengan syariat Islam.*
e. *Mengembangkan dan memberi peranan kepada Ulama dalam pelaksanaan pemerintahan, pengembangan, dan pembinaan masyarakat.*
f. *Mengembangkan dan memajukan berbagai tatanan ekonomi yang islami;*
g. *Memaksimalkan dana perimbangan keuangan yang berasal dari sumber daya alam, baik migas maupun non migas*.[31]

Sekiranya kutipan di atas diperhatikan, dalam redaksi asal mengenai pelaksanaan syariat Islam hanya berbunyi *Mengembangkan dan memajukan pelaksanaan kehidupan beragama dengan tetap menjaga kerukunan beragama diantara semua penduduk*. Oleh Gubernur Aceh redaksi ini diusulkan untuk diubah menjadi *Mengembangkan dan memajukan pelaksanaan kehidupan bermasyarakat yang sesuai dengan syariat Islam dengan tetap menjaga kerukunan beragama diantara semua penduduk*. Selain dari peubahan ini, dalam usulan di ataa masih ditemukan upaya untuk menjadikan upaya *mengembangkan dan memajukan berbagai tatanan ekonomi yang islami* sebagai bagian dari keistimewaan Aceh. Sedang pemberian *peranan kepada Ulama dalam pelaksanaan pemerintahan, pengembangan, dan pembinaan masyarakat* sudah masuk dalam usulan ini.

[31] M Kaoy Syah, ...hlm.129.

Pada akhirnya redaksi mengenai keistimewaan di bidang penyelenggaraan kehidupan beragama berubah lagi menjadi seperti dalam Pasal 4 ayat (1) undang-undang, *Penyelenggaraan kehidupan beragama di Daerah diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan syariat Islam bagi pemeluknya dalam bermasyarakat*.[32]

Pengertian syariat yang relatif luas dan praktis ini menjadi semakin tegas lagi, karena penyelenggaraan tiga keistimewaan lainnya, yang diberikan oleh undang-undang semuanya dikaitkan dengan pelaksanaan syariat Islam. Pemahaman di atas sejalan dengan keinginan dan tuntutan masyarakat Aceh untuk melaksanakan dan menjalankan syariat secara menyeluruh (*kaffah*) dalam semua aspek kehidupan. Mengikuti jalan pikiran di atas, maka aspek syariat yang menonjol yang akan dijalankan di tengah masyarakat

[32] Penulis pernah bertanya kepada almarhum Bapak Safwan Idris, yang ikut dalam Rapat Dengar Pendapat Umum bersama Gubernur Aceh. Beliau menyatakannya sebagai penegasan, bahwa syariat yang akan dilaksanakan tersebut bukan hanya di bidang ibadat, tetapi lebih luas dari itu. Beberapa waktu setelah ini penulis mengajukan pertanyaan yang sama kepada beberapa anggota PANSUS yang membahas rancangan undang-undang ini. Mereka memberi jawaban yang sama, perubahan dari "*kehidupan beragama*" menjadi "*kehidupan bermasyarakat*" merupakan penegasan bahwa syariat yang dilaksanakan di Aceh bukan hanya bidang ibadat, tetapi lebih luas dari itu. Penegasan ini dianggap perlu karena di dalam RDPU ada beberapa pihak yang menganggap makna syariat hanya terbatas pada aspek ibadah sehingga dianggap perlu memasukkan tambahan frasa "*dalam kehidupan bermasyarakat*". Dalam pembahasan berikutnya, ketika penyelarasan bahasa, kata "kehidupan" karena disebutkan dua kali, maka yang kedua dibuang karena dianggap tidak perlu. Sesuai dengan jalan pikiran ini maka tambahan frasa "dalam bermasyarakat" kelihatannya dimaksudkan sebagai terjemahan istilah "mu`amalat dalam arti luas" di dalam fiqih, yang biasa dipahami mencakup semua perbuatan dan hubungan hukum di luar bidang ibadah. Penjelasan ini sampai batas tertentu memberi semacam kelegaan, karena relatif sesuai dengan pemahaman tentang syariat di kalangan masyarakat Aceh, bahwa syariat meliputi semua aspek kehidupan, agama dan budaya (ibadat dan muamalat).

berdasarkan undang-undang ini, akan meliputi bidang aqidah, ibadah dan tata aturan hidup bermasyarakat yang yang meliputi ajaran Islam di bidang fikih (hukum keluarga, muamalat dan jinayat), ajaran Islam di bidang pendidikan (utamanya pendidikan untuk menanamkan akidah) dan ajaran Islam yang sudah menyatu dengan adat untuk mendukung pelaksanaan bidang aqidah, ibadah dan tata aturan hidup bermasyarkat (hukum dan pendidikan) tersebut.

Sebagai keistimewaan, tiga aspek syariat ini ada yang akan dijalankan sebagai tugas pemerintahan, baik sebagai urusan pemerintahan wajib atau urusan pemerintahan pilihan dan juga sebagai hukum positif, yang akan diberlakukan kepada orang-orang Islam yang tinggal atau berada di Aceh.

Beralih kepada wadah yang akan digunakan untuk menjalankan keistimewaan, undang-undang ini dalam Pasal 11 secara jelas menyatakan bahwa pelaksanaan semua keistimewaan dilakukan melalui peraturan daerah, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pernyataan ini menurut penulis merupakan pengakuan dan penghargaan lebih lanjut atas izin pelaksanaan keistimewaan, karena syariat yang akan dilaksanakan tersebut secara jelas disuruh untuk dimasukkan ke dalam hirarki tertib peraturan perundang-undangan Indonesia. Dalam *Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan* disebutkan bahwa tertib urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia mulai dari yang paling tinggi sampai yang paling rendah tercantum dalam Pasal 7 terdiri atas:[33]

[33] Undang-undang ini merupakan pengganti untuk *Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Isi undang-undang ini lebih kurang sama dengan undang-undang di atas kecuali mengenai peraturan daerah. Dalam Pasal 7 ayat (2) UU 10/04, peraturan daerah dibagi kepada tiga macam, peraturan daerah provinsi, peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan desa, yang kedudukannya dinyatakan setingkat, tidak bersifat hirarkis. Sedang dalam UU 12/11

(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
d. Peraturan Pemerintah;
e. Peraturan Presiden;
f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

(2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Selanjutnya dalam Pasal 8 disebutkan

(1) 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.

(2) 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.

Sekiranya ketentuan di atas dicermati, akan terlihat bahwa peraturan daerah berada pada urutan yang paling rendah,

praturan desa dihapuskan, dan peraturan daerah kabupaten/kota dinyatakan lebih rendah dari peraturan daerah provinsi.

sehingga berdasar asas/prinsip peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengna peraturan yang lebih tinggi, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 8 ayat (2), maka isi peraturan daerah yang akan disusun di Aceh berdasarkan syariat tentu tidak boleh bertentangan dengan peraturan presiden, peraturan pemerintah, undang-undang dan konstitusi. Dengan demikian syariat yang akan dijalankan di Aceh melalui peraturan daerah akan sangat terbatas ruang lingkupnya. Syariat yang akan dimasukkan ke dalam PERDA tersebut bukan saja tidak boleh bertentangan dengan UUD, tetapi dengan undang-undang/PERPPU dan peraturan presiden pun tidak boleh bertentangan. Pemberian izin pelaksanaan syariat yang oleh undang-undang ini didefinisikan secara relatif sangat luas, menjadi sempit bahkan sangat terbatas karena tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat. Pemilihan peraturan daerah sebagai wadah pelaksanaan menjadikan izin pelaksanaan syariat di Aceh lebih kurang sama dengan keadaan sebelum keistimewaan diberikan. Membuat PERDA yang tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dapat dilakukan oleh semua provinsi atau kabupaten manapun di Indonesia karena begitulah ketentuan dasarnya. Jadi isi PERDA baik yang berdasar syariat Islam atau tidak berdasar syariat akan diberi izin untuk berlaku di daerah mana pun di Indonesia selama tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Berdasarkan jalan pikiran di atas, penulis merasa penyebutan klausula tentang pelaksanaan keistimewaan termasuk ke dalamnya masalah syariat (yang meliputi aqidah ibadah dan muamalah) melalui peraturan daerah, tanpa pengecualian dan penjelasan lebih lanjut, kelihatannya tidak disadari secara baik oleh perancang undang-undang. Pembatasan pelaksanaan syariat hanya melalui peraturan daerah (yang tidak diberi kewenangan khusus atau berbeda dibandingkan dengna peraturan daerah biasa) menjadikan izin

ini tidak dapat dilaksanakan seperti yang diharapkan masyarakat Aceh. Bahkan tidak berlebih-lebihan sekiranya dianggap sia-sia, hanya sekedar penghibur sesaat, sesuai bunyi pepatah sekedar menanam tebu di bibir. Paling kurang ada dua alasan yang menyebabkan adanya kesimpulan tersebut. Pertama, keistimewaan yang diberikan kepada Aceh di dalam konsideran dan penjelasan resmi disebutkan sebagai penghargaan atas pengorbanan dan kesetiaan Aceh kepada NKRI di masa awal perjuangan kemerdekaan dan pengakuan atas adanya daya tahan budaya yang tinggi berdasarkan kepada ajaran Islam. Kedua, keistimewaan yang diberikan tersebut relatif sangat luas, meliputi aspek ibadah dan kemasyarakatan, menjadi ruh untuk aspek pendidikan dan kehidupan adat, serta pengakuan atas adanya peran ulama dalam pemberian pertimbangan kepada pemeritahan Aceh.

Karena keadaan di atas maka tidak terlalu berlebih-lebihan sekiranya dikatakan bahwa unang-undang ini sejak saat disahkan (bahkan sejak ketika masih dalam pembahasan di DPR) sudah menimbulkan polemik di Aceh, tentang manfaat dan kemungkinan pelaksanaannya secara nyata. Ketika isi undang-undang ini disosialisasikan kepada khalayak luas di Aceh, banyak pihak yang kecewa, bahkan mungkin mayoritas rakyat Aceh kecewa, karena izin pelaksanaan syariat yang diberikan undang-undang ini tidak akan dapat dijalankan. PERDA sebagai wadah yang diberikan pemerintah tidak akan sanggup menampung aspirasi dan harapan untuk melaksanakan syariat secara kaffah yang sudah diperjuangkan sejak awal kemerdekaan.

Ketika pembacaan kritis dilakukan secara intens oleh berbagai pihak, terutama sekali para aktivis dari kalangan kampus, LSM dan organisasi-organisasi kemasyarakatan, maka isi polemik berkembang ke berbagai hal lainnya seperti akan disebutkan di bawah. Oleh para tokoh, isi diskusi di atas disampaikan kepada khalayak luas, melalui ceramah,

pernyataan lepas ataupun wawancara, sehingga membentuk pendapat umum yang cenderung menganggap kehadiran undang-undang ini tidak sesuai dengan harapan rakyat, tidak bermanfaat, tidak penting, dan karena itu tidak akan berpengaruh pada penyelesaian konflik. Masyarakat cenderung apatis dan menunggu penjelasan lebih lanjut dari Pemerintah Pusat, bagaimana sebetulnya maksud dan realisasi dari pemberian izin pelaksanaan syariat Islam di Aceh melalui UU 44/99.

Opini tidak menguntungkan ini sukar dibendung karena kontak senjata antara TNI dengan anggota GAM masih tetap berlangsung bahkan dengan eskalasi yang semakin meningkat setelah UU ini disahkan. Masyarakat Aceh pada waktu itu cenderung sangat curiga kepada Pemerintah Pusat karena berdasar pengalaman, Pemerintah Pusat memberikan janji ketika keadaan tidak aman lalu tidak memenuhinya setelah keadaan aman. Keadaan di Aceh pada waktu itu betul-betul sedang kacau, langkah Pemerintah untuk berdamai dengan GAM selalu tidak berhasil, sehingga Pemerintah meletakkan Aceh berada dalam keadaan darurat militer seperti telah disebutkan di atas.

Adapun peran ulama, undang-undang ini dalam Pasal 9, memberi izin kepada Pemerintah Aceh untuk membentuk sebuah badan yang anggotanya terdiri atas para ulama. Badan ini bersifat independen dengan fungsi memberikan pertimbangan terhadap kebijakan Daerah, termasuk bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan serta tatanan ekonommi yang islami. Dalam penjelasan resmi, dinyatakan bahwa peran ulama dalam penentuan kebijakan Daerah akan bersifat terus menerus sehingga dipandang perlu dilembagakan dalam suatu badan. Badan tersebut dibentuk di Propinsi dan dapat juga dibentuk di Kabupaten/Kota yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah. Dalam ayat (2) disebutkan bahwa maksud independen adalah kedudukan badan yang tidak

berada di bawah Gubernur dan DPRD tetapi sejajar. Sedang pertimbangan yang akan diberikan oleh badan ini dapat berbentuk fatwa atau nasihat, baik secara tertulis maupun secara lisan, yang dapat digunakan dalam pembahasan kebijakan Daerah. Pengaturan lebih lanjut untuk ketentuan di atas dilakukan dengan peraturan daerah.

Badan ini tidak ada dalam usulan Pemerintah provinsi Aceh, tetapi dimasukkan oleh anggota DPR, mungkin sekali karena diizinkan oleh UU 22/99. Menurut penulis, badan ini relatif sangat tidak jelas keberadaan dan fungsinya, walaupun sudah disebutkan bahwa badan ini bersifat permanen, beranggotakan para ulama dengan fungsi memberi pertimbangan terhadap kebijakan daerah. Sebetulnya seperti diuraikan dalam bab satu di Aceh sudah pernah ada badan yang fungsinya mirip dengan badan yang diizinkan undang-undang ini yaitu *Majelis Permusyawaratan Ulama*. Badan ini dibentuk pada tahun 1968 dengan Peraturan Daerah Aceh, yang dalam perjalanan waktu bermetamorfosis menjadi *Majelis Ulama Indonesia Daerah Istimewa Aceh*. Mungkin badan inilah yang akan dijadikan acuan dalam pembentukan badan yang diminta oleh undang-undang ini.

Keragu-raguan tentang manfaat yang akan dicapai Aceh dengan kehadiran undang-undang ini paling kurang berpunca pada lima hal sebagai berikut:

Petama, izin pelaksanaan syariat Islam yang diberikan kepada Aceh dianggap masih terlalu umum dan abstrak. Rumusan yang muncul kelihatannya disusun secara relatif tergesa-gesa, tidak di dahului dengan kajian yang memadai sehingga dianggap mengandung kekaburan dan sangat berpotensi untuk ditafsirkan secara beragam. Karena itu tidak akan mudah dilaksanakan, bahkan banyak pihak yang menganggap tidak akan dapat dilaksanakan sekiranya tidak diperbaiki.

Kedua, tidak ada penjelasan memadai tentang sumber dana dan biaya untuk melaksanakan kegiatan dan pekerjaan

yang diberi izin oleh undang-undang untuk dikerjakan di Aceh tersebut, selain dari prosedur melalui anggaran biasa. Karena alasan ini pelaksanaan syariat (keistimewaan) tidak akan dapat dikerjakan secara sungguh-sungguh karena ketiadaan biaya. Pemerintah pusat diyakini akan sukar (bahkan tidak mau) menyediakan biaya khusus untuk kegiatan pelaksanan keistimewaan Aceh melalui APBN, karena tiga alasan: (1) mungkin saja para menteri tidak memasukkan kegiatan pelaksanaan keistimewaan Aceh ini di dalam program atau kegiatan kementerian mereka, dan karena itu itu tidak menyediakan biayanya; (2) mungkin saja para menteri bersedia memasukkannya ke dalam program mereka, tetapi peraturan yang ada (misalnya di bidang keuangan) belum dapat menampungnya; atau (3) kebijakan yang diambil Presiden (Pemerintah Pusat) tidak menjadikan pelaksanaan undang-undang (keistimewaan) ini sebagai prioritas atau malah cenderung mengabaikannya, sehingga para menteri tidak bersedia menampungnya sebagai kegiatan mereka. Karena hal itu tidak aneh sekiranya ada pihak yang menganggap pemberian keistimewaan ini hanyalah tambahan pekerjaan yang membebani pemerintah provinsi dan kabupaten kota, karena akan mengurangi anggaran untuk berbagai kegiatan yang sudah ada, yang sering dirasakan masih belum memadai.

Ketiga, pelaksanaan keistimewaan tersebut dilakukan dengan peraturan daerah (provinsi dan kabupaten/kota) yang kewenangannya sangat terbatas dan bahkan tidak jelas. Dalam peraturan perunang-undngan yang ada, peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan presiden, peraturan pemerintah, dan undang-undang. Sedang di dalam praktek, peraturan daerah tetap tidak boleh bertentangan dengan peraturan lain yang tidak disebutkan, mislanya saja peraturan (keputusan) menteri. Sedang untuk pemberian sanksi, peraturan daerah hanya boleh memuat sanksi kurungan paling lama enam bulan atau denda paling banyak lima juta rupiah [UU No 22/99,

Pasal 71 ayat (2)]. Para tokoh dan setelah itu masyarakat luas, menjadi ragu apakah syariat yang diinginkan masyarakat menjadi hukum positif di Aceh dapat dilaksanakan dengan Peraturan Daerah. Kalau tidak dapt dilaksanakan sebagai hukum positif, maka apa sebetulnya syariat yang diberikan pemerintah kepada Aceh tersebut.

Keempat, karena harus dilaksanakan dengan peraturan daerah, maka upaya menjadikan syariah sebagai hukum positif terutama sekali di bidang pidana menjadi tidak mungkin, karena sanksi (uqubah) yang dapat diberikan atas ketentuan pidana dalam peraturan daerah hanyalah kurungan enam bulan atau denda lima juta rupiah sebagai hukuman paling tinggi. Dengan demikian sanksi yang ada di dalam syariah yang lebih tinggi dari itu atau sanksi yang berbeda jenis dengan ketentuan di atas, seperti hukuman penjara (lebih dari enam bulan), hukuman diyat (uang kompensasi atas kejahatan penganiayaan dan pembunuhan yang diserahkan kepada korban kejahatan sebagai perlindungan atau bentuk ganti rugi) dan hukuman cambuk tidak akan dapat dilaksanakan.[34]

Kelima, aparat penegak hukum yang akan melaksanakan syariat dalam bentuk peraturan daerah tersebut adalah aparat pemerintah pusat di bidang hukum yaitu kepolisian (dibantu oleh Satuan Polisi Pamong Praja), kejaksaan dan pengadilan yaitu Pengadilan Negeri/ peradilan umum (atau paling kurang bukan Pengadilan Agama/peradilan agama). Insatansi atau oknum pada instansi ini sangat boleh jadi akan menganak tirikan peraturan-peraturan daerah di bidang syariat tersebut, arena seperti terlihat, perhatian para aparat (mungkin

[34] Tu Min (Tgk. M Amin), pimpinan Dayah Blang Bladeh Bireuen misalnya, beberapa hari setelah undang-undang ini disahkan, dalam wawancara yang dimuat dalam *Serambi Indonesia* (Oktober 1999) menyatakan bahwa syariat yang termuat dalam undang-undang tersebut bukanlah syariat yang diminta rakyat Aceh. Lebih dari itu beliau juga menganggap izin tersebut sebagai ”cek kosong” karena izin pelaksanaan syariat tersebut tidak jelas sumber pendanaannya.

juga lembaga) penegak hukum terhadap peraturan daerah relatif rendah sekali. Penulis jarang sekali mendengar (sampai saat undang-undang ini disahkan, tepatnya awal tahun 2000) ada pelanggaran terhadap peraturan daerah di Provinsi Aceh yang ditindak oleh aparat penegak hukum sampai kepada disidangkan di depan pengadilan. Di pihak lain muncul tanda tanya, sekiranya syariat sebagai hukum positif dilaksanakan oleh aparat penegak hukum yang pengetahuannya tentang syariat relatif sangat sedikit, maka pelakanaan syariat tidak akan maksimal. Denan alasan ini muncul usulan agar pelanggaran syariat yang ditulis di dalam PERDA Aceh dijadikan sebagai kewenangan (disidangkan oleh) hakim di Pengadilan Agama, bukan Pegadilan Negeri.

Namun begitu sebagian pihak yang berupaya untuk tetap berpikir optimis, menyambut gembira kehadiran undang-undang ini, dan dengan tetap menyadari dan tanpa berusaha menafikan berbagai kekurangan yang terkandung di dalamnya seperti disebutkan di atas, menyatakan paling kurang ada empat hal yang dapat dianggap positif.

Pertama, upaya melaksanakan syariat Islam di Aceh adalah perjuangan yang sudah berlangsung lama dengan segala suka dan duka serta pasang naik dan pasang surutnya. Adanya izin pelaksanaan syariat secara resmi melalui undang-undang betapa pun keterbatasan isi atau kewenangannya, adalah tahap penting dalam perjuangan yang mesti disyukuri.

Kedua, sebagai bagian dari upaya dan perjuangan panjang maka tingkat capaian sekarang bukanlah akhir, masih mungkin dan bahkan harus diperjuangkan lagi sehingga tingkat yang dianggap ideal atau yang lebih tinggi dari keadaan sekarang, pada satu saat nanti akan dapat diperoleh. Capaian sekarang harus dijadikan sebagai tambahan semangat dan energi kepada rakyat Aceh dan para pemimpinnya, karena ternyata setelah lewat puluhan tahun, barulah perjuangan dan upaya tersebut mendapat hasil dalam bentuk pengakuan resmi dari

bangsa Indonesia melalui undang-undang. Perjuangan ke depan diharapkan akan menjadi lebih mudah dan bahkan lebih kuat dibandingkan dengan perjuangan masa lalu, antara lain karena undang-undang ini merupakan usul inisiatif DPR. Ini berarti pelaksanaan syariat Islam di Aceh bukan lagi sekedar urusan dan keinginan rakyat Aceh tetapi telah merupakan keinginan dan mendapat dukungan dari mayoritas rakyat Indonesia. Jadi penolakan dan keengganan Pemerintah untuk mengizinkan pelaksanaan syariat Islam di Aceh seperti ditunjukkan pada masa lalu menjadi tidak signifikan dan bahkan tidak boleh lagi.

Ketiga, pelaksanaan syariat Islam baik di Aceh ataupun di bagian lain bumi Indonesia adalah hal baru, yang belum ada presedennya. Dengan segala keterbatasan yang ada (dan dengan tetap berupaya untuk memperjuangkan perbaikan dan penyempurnaannya di masa depan) uji coba pelaksanaan ini harus dilakukan. Kalau perlu rakyat dan Pemerintah Aceh harus menunjukkan kepada Pemerintah Pusat dan DPR (rakyat Indonesia secara umum) bahwa izin yang diberikan kepada Aceh untuk melaksanakan syariat Islam melalui UU 44/09, belum dapat diwujudkan secara praktis. Dengan demikian hukum positif yang disusun berdasar syariat melalui PERDA di Aceh, tidak akan dapat ditunjukkan sosoknya secara menyeluruh. Dengan kata lain syariat yang dituangkan ke dalam PERDA Aceh belum dapat dianggap sebagai wajah syariat yang sudah lengkap, dan karena itu tidak dapat digunakan untuk menilai, apakah syariat akan mampu atau tidak mampu memenuhi keperluan masyarakat masa kini.

Di pihak lain, berbagai kelemahan dan ketidak-jelasan pada tataran teknis pun perlu diidentifikasi dan dicarikan jalan keluarnya. Misalnya saja, peraturan daerah yang akan dihasilkan dalam rangka pelaksanaaan syariat Islam ini (yang diharapkan akan menjadi hukum positif di Aceh) tentu akan menjadi kewenangan pengadilan negeri, dan apakah hakim yang ada di sana sudah siap melaksanakannya. Selanjutnya perlu juga

dipikirkan dan dirumuskan, bagaimana pengadilan menggunakan peraturan ini sebagai hukum positif dan bagaimana hubungan antara pengadilan negeri dengan kejaksaan dan polisi (penyidik, PPNS) dalam melaksanakan peraturan daerah di bidang pidana (syariat Islam), serta bagaimana upaya banding dan kasasi akan dilakukan (apakah mungkin atau tidak). Semua hal ini harus diujicobakan terlebih dahulu, dan baru setelah itu diketahui kekurangan dan kelemahannya untuk diperbaiki dan disempurnakan. Tidak kurang pentingnya adalah menyiapkan bahan-bahan (termasuk naskah dan kajian akademik teoritis) yang diperlukan berkaitan dengan penyiapan dan penulisan rancangan peraturan daerah mengenai pelaksanaan syariat Islam. Setelah rancangan ini disahkan menjadi PERDA, maka perlu ditindaklanjuti dengan penyiapan bahan-bahan untuk pelaksanaan praktis, paling kurang untuk memenuhi kebutuhan jangka pendek sebagai acuan untuk pelatihan dan pembekalan para aparatur penegak hukum yang bertugas di Aceh (misalnya saja penyiapan kurikulum, silabus, modul untuk penyiapan dan pelatihan tenaga pelaksana yang meliputi kepolisian/PPNS, kejaksaan, pengadilan dan pengacara di samping tenaga-tenaga untuk keperluan sosialisasi).

Kalau berbagai kegiatan di atas tidak dapat dilaksanakan berdasarkan undang-undang yang sudah ada ini, maka Pemerintah dan DPR harus didesak untuk mengubah dan menyempurnakannya menjadi lebih baik lagi, sehingga keinginan rakyat Aceh untuk melaksanakan syariat Islam dapat dilakukan secara nyata di tengah masyarakat. Kalau Pemerintah tidak mau melakukannya, maka keyakinan dan perasaan rakyat Aceh selama ini bahwa Pemerintah tidak sungguh-sungguh memberikan izin pelaskanana syariat Islam, bahkan anggapan sebagian dari mereka bahwa masyarakat Aceh “dibohongi dan ditipu” oleh Pemerintah tidak akan pernah dapat dihapus.

Keempat, pemerintah dan rakyat Aceh (Provinsi Aceh) dapat membuat kebijakan dan melaksanakan berbagai kegiatan secara resmi dengan dan atas nama syariat Islam secara langsung, bukan lagi sekedar kegiatan gubernur atau bupati/walikota atau kegiatan pelaksanaan syariat yang disusupkan atau diselubungkan dengan kegiatan lain. Kalau pada saat ini belum dapat dilakukan di bidang hukum (menjadikan syariat sebagai hukum positif) maka dapat dimulai dengan bidang lain. Pemerintah dapat melakukan berbagai kebijakan yang dapat digunakan sebagai tanda bahwa Aceh telah mendapat keistimewan di bidang pelaksanaan syariat Islam, misalnya pendidikan, pemerintahan desa, pelaksanaan adat dan syi'ar Islam. Sedang perjuangan untuk menjadikan syariat sebagai landasan hukum positif di Aceh mesti terus dilakukan dan tidak boleh dihentikan.[35]

[35]Ketika undang-undang ini disahkan oleh sidang Paripurna DPR, penulis sedang berada di Jakarta dan ikut menyaksikannya. Pada malam harinya TVRI mengundang penulis bersama-sama dengan Bapak Safwan Idris, waktu itu Rektor IAIN Ar Raniry dan Bapak Chairuddin Harahap selaku Ketua PANSUS RUU Keistimewaan Aceh (berasal dari Fraksi Karya Pembangunan), untuk melakukan *talk show* tentang pengesahan undang-undang ini dan pengaruhnya terhadap kemelut yang ada di Aceh. Secara garis besar penulis menyatakan gembira dan menyambut positif kehadiran undang-undang ini karena telah ditunggu sejak lama oleh rakyat Aceh. Penulis yakin kehadiran undang-undang ini dalam arti adanya pelaksanaan syariat Islam secara kaffah dan secara nyata di Aceh akan membawa kedamaian dan menyebabkan rakyat Aceh tidak mau lagi diajak melakukan pemberontakan guna memperjuangkan pelaksanaan syariat Islam seperti selama ini terjadi.

Tetapi penulis juga menegaskan bahwa kehadiran undang-undang ini tidak akan berpengaruh langsung kepada kekacauan yang ada di Aceh sekarang dan tidak dapat menghentikan kegiatan Gerakan Aceh Merdeka (GAM), paling kurang karena dua hal. Pertama, janji dan upaya tentang pelaksanaan syariat Islam sudah didengar rakyat Aceh sejak lama dan selalu tidak berhasil, sehingga mereka tidak akan percaya bahwa Pemerintah serius melaksanakan syariat pada saat sekarang, sebelum mereka melihat hasilnya secara nyata di lapangan. Hal ini tentu tidak mudah, paling kurang akan memerlukan waktu yang relatif lama. Kedua, GAM tidak memperjuangkan

C. Peraturan Daerah (Qanun) yang Dihasilkan

Di tengah diskusi dan polemik tentang pelaksanaan dan manfaat undang-undang ini serta keadaan di Aceh yang tetap bahkan semakin kacau dan tidak menentu,[36] Pemerintah Aceh

---

pelaksanaan syariat Islam tetapi menuntut dan memperjuangkan kemerdekaan Aceh agar lepas dari NKRI. Jadi izin pelaksanaan syariat Islam yang menjadi tuntutan Abu Beureueh pada tahun 50-an yang lalu kuat dugaan tidak akan mempengaruhi perjuangan mereka. Salah seorang tokoh GAM, Almarhum Sofyan Ibrahim Tiba, SH (meninggal dunia dalam musibah Tsunami), dalam menanggapi pembahasan undang undang ini di DPR pernah menyatakan kepada penulis, bahwa upaya Pemerintah ini sudah terlambat. Seharusnya Pemerintah memberikan izin pelaksanaan syariat ini dahulu, tahun 50-an atau paling lambat tahun 60-an, ketika menyelesaikan pemberontakan Abu Beureueh. Jadi bukan sekarang ini ketika tuntutan GAM sudah meningkat menjadi merdeka, bukan lagi sekedar pelaksanaan syariat Islam.

Hamid Awaluddin mengaku terkejut ketika pertama mendengar para petinggi GAM secara resmi di dalam Perundingan Helsinki menyatakan bahwa pelaksanaan syariat Islam bukan aspirasi rakyat Aceh. Pernyataan dalam pertemuan ini tentu harus dianggap sebagai pernyataan resmi, bahwa ideologi GAM adalah sekuler (tidak berdasarkan agama) dan GAM tidak memperjuangkan syariat di Aceh.

Lebih lanjut lihat Hamid Awaluddin, *Damai di Aceh: Catatan Perdamaian RI-GAM di Helsinki*, CSIS, Jakarta, cet 1, 2008, hlm. 151 dan 164.

[36] Keadaan di Aceh pada akhir tahun 1999 dan seterusnya sampai ke masa pemerintahan Presiden Megawati (termasuk pemberlakuan pemerintahan darurat militer selama satu tahun dan pemerintahan darurat sipil selama satu tahun berikutnya) betul-betul sangat tidak menentu, seperti telah disinggung di atas. Sebagai tambahan, pada pagi hari, sesudah shalat shubuh, 16 september 2000, Prof. Dr. Safwan Idris MA, Rektor IAIN Ar Raniry ”syahid” ditembak oleh orang tidak dikenal di rumah dinas beliau. Dalam bulan yang sama pada tahun depannya, 6 september 2001, Prof. Dr. Dayan Dawood MA, Rektor Universitas Syiah Kuala, juga ”syahid” ditembak oleh orang tidak dikenal dalam perjalanan pulang siang hari dari kantor ke rumah beliau. Sebelum ini, tanggal 10 Mei 2001, Mayor Jenderal (purnawirawan) T. Djohan mantan Wakil Gubernur Aceh dan mantan Ketua DPRD Aceh juga ”syahid” ditembak orang tidak dikenal di samping pagar

tetap berupaya menjalankan dan mengisi izin yang diberikan undang-undang di atas.[37] Untuk itu telah disahkan lima buah peraturan daerah sebagai berikut:

- Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Aceh Nomor 4 Tahun 1999 tentang Larangan Minuman Beralkohol yang kemudian diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Aceh Nomor 4 Tahun 2000 tentang Perubahan Pertama atas Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Aceh Nomor 4 Tahun 1999.
- Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Aceh Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan, Organisasi dan Tata Kerja Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) Provinsi Daerah Istimewa Aceh;
- Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Aceh Nomor 5 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Syariat Islam;
- Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Aceh Nomor 6 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Pendidikan; dan

---

Masjid Raya Baiturrahman ketika beliau pulang setelah menunaikan shalat Isya ke rumah beliau yang berjarak kurang dua ratus meter dari masjid tersebut. Penculikan lain (misanya Tgk Nasruddin anggota DPR, Jakfar Sidiq) pembakaran gedung sekolah, dan pembunuhan serta baku tembak antara TNI dengan GAM hampir setiap minggu bahkan setiap hari diberitakan oleh media massa dalam beberapa tahun yang sulit dan terasa panjang ini. Keadaan dan suasana di Aceh terasa sangat mencekam dan tidak menentu.

[37] Pemerintah Pusat dalam hal ini Presiden Abdurrahman Wahid mendeklarasikan secara resmi pelaksanana syariat Islam di Aceh melalui sebuah pidato yang dia sampaikan di Masjid Raya Baiturrahman Banda Aceh pada tanggal 19 Desember 2000. Pidato ini tidak ditanggapi serius oleh rakyat dan Pemerintah Aceh karena disampaikan secara lisan dan tidak ada salinan resmi yang dibuat setelah itu, sehingga tidak dapat dirujuk; begitu juga isi pidato ini tidak beliau kuatkan dengan sebuah produk peraturan atau keputusan yang menyatakan adanya keseriusan Pemerintah. Beliau datang pagi hari dan pulang pada sore hari yang sama, di tengah penjagaan keamanan dan pengawalan yang relatif sangat ketat, bahkan kelihatannya menggunakan rompi anti peluru, karena badannya terlihat relatif lebih gemuk dan gerakannya sangat terbatas.

- Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Aceh Nomor 7 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Kehidupan Adat.

Melalui PERDA yang pertama diatur upaya pencegahan penggunaan (pengkonsumsian dan pendistribusian) khamar atau minuman beralkohol, yang sangat meresahkan masyarakat dan penjatuhan hukuman untuk para pelanggarnya. Melalui PERDA yang kedua diatur pembentukan lembaga independen yang beranggotakan para ulama, yang diberi nama Majelis Permusyawaratan Ulama (disingkat MPU) dan perumusan peranannya dalam pemberian pertimbangan terhadap kebijakan Daerah Provinsi Aceh. Sedang melalui tiga PERDA berikutnya diatur berbagai hal yang pada intinya adalah upaya menggalakkan pelaksanaan syariat, serta dorongan dan permintaan (perintah) kepada pemerintah daerah dan masyarakat untuk menyediakan fasilitas dan menciptakan suasana guna memudahkan dan menggairahkan masyarakat melaksanakan ajaran dan tuntunan Islam dalam berbagai aspek kehidupan. Untuk kepentingan tulisan ini, pembicaraan dibatasi hanya pada dua buah PERDA saja yaitu PERDA Nomor 4 Tahun 1999 yang diubah dengan PERDA Nomor 4 Tahun 2000 dan PERDA Nomor 5 Tahun 2000 sebagai PERDA yang boleh dikatakan berhubungan langsung dengan pelaksanaan syariat Islam (termasuk upaya menjadikannya sebagai hukum positif) di Aceh.

Untuk itu pertama sekali penulis kutip beberapa bagian dari PERDA 4/99 sebagai berikut:

Pasal 1

d. minuman beralkohol atau minuman keras adalah adalah semua benda cair yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun yang tidak diolah atau campuran keduanya yang mengandung alkohol atau ethanol yang diperuntukkan sebagai konsumsi manusia.

Pasal 2

Setiap orang atau badan hukum/badan usaha dilarang memproduksi, memasukkan ke Daerah, mengedarkan, memperdagangkan, menyimpan, menimbun, menyediakan, atau meminum minuman beralkohol di provinsi Daerah Istimewa Aceh.

Pasal 4

Larangan sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 dan 3, juga berlaku bagi badan usaha yang mempekerjakan tenaga ahli (skill) atau tenaga asing.

Pasal 5

(1) Gubernur Kepala Daerah dan Bupati/Walikotamadya Kepala Daerh Tingkat II melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan larangan sebagaimana dimaksud pada Pasal 2, 3, dan 4.

(2) Untuk mengawasi minuman beralkohol, Gubernur Kepala Daerah dan Bupati/Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II dibantu oleh Tim Pengawasan Minuman Beralkohol.

(3) Tim Pengawasan Minuman Beralkohol wajib melaporkan kepada Penyidik Umum atau Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) yang ditunjuk apabila ditemukan adanya pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud pada Pasal 2, 3 dan 4.

(4) Tim Pengawasan Minuman Beralkohol sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibentuk dengan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah dan Bupati/Walikotamadya Kepala Daeah tingkat II.

Pasal 6

(1) Barang siapa melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada pPasal 2, 3, dan 4 diancam dengan pidana kurungan selama-lamanya 1 (satu) tahun dan atau denda setinggi-tingginya Rp 5.000.000,- (lima juta rupiah).

(2) Denda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penerimaan Daerah dan disetor langsung ke Kas Daerah.

(3) Terhadap barang-barang/benda-benda yang digunakan dan atau diperoleh dari tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dirampas untuk negara guna dimusnahkan.

(4) Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelanggaran.

(5) Pelanggaran terhdap ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang dilakukan belum berselang 1 (satu) tahun dari hukuman yang sudah dijatuhkan dan telah berkekuatan hukum tetap, maka hukumannya dapat ditambah 1/3 (sepertiga).

Pasal 7

Tanpa mengurangi ketentuan pidana sebagaimana dimaksud pada Pasal 6 ayat (1), terhadap produsen, pengedar, penyimpan, penimbun, pemberi, penyedia, dan peminum minuman beralkohol dikenakan sanksi adat dan sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Peraturan daerah ini juga memuat ketentuan tentang penyidikan, tetapi karena relatif hanya mengulangi ketentuan yang berlaku secara nasional, penulis rasa tidak perlu dikutip dan diulas. Selanjutnya dari kutipan di atas dapat ditarik tiga kesimpulan. **Pertama**, seperti tertulis dalam Pasal 7, selain hukuman yang ditentukan dalam PERDA ini, terhadap para pelaku pelanggaran masih dapat dikenakan sanksi adat dan sanksi pidana lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Rumusan ini memberi petunjuk bahwa ketentuan yang ada dalam PERDA adalah tambahan atas ketentuan yang sudah ada, yang berlaku secara nasional. Ketentuan ini memberi kesan lebih lanjut bahwa PERDA ini tidak berupaya mengubah peraturan yang sudah ada, dan tidak juga berupaya membuat aturan baru untuk mengisi kekosongan hukum, karena sebelumnya tidak ada. Dengan demikian upaya menjadikan

syariat sebagai sumber hukum positif di Aceh (dalam kasus ini) barulah sekedar upaya menjatuhkan hukuman yang lebih berat dari apa yang diatur secara nasional. **Kedua**, PERDA menetapkan bahwa pengawasan terhadap pelaksanaan PERDA ini dilakukan oleh sebuah tim pengawas yang akan dibentuk oleh Gubernur atau Bupati/Walikotamadya. Jadi tidak diserahkan kepada SATPOL PP yang menurut pasal 120 UU No. 22/99 bertugas menegakkan peraturan daerah. Dengan demikian barangakali dapat dinyatakan bahwa sejak awal sudah terlihat ada keinginan pembuat peraturan untuk membentuk badan pengawas pelaksanaan syariat Islam yang berbeda dengan pengawas biasa (SATPOL PP). **Ketiga**, hukuman yang dicantumkan dalam Pasal 6 adalah denda Rp 5.000.000,- dan atau kurungan selama satu tahun. Ketentuan ini lebih tinggi dari ketentuan yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah yang hanya mengizinkan penetapan hukuman dalam PERDA sebesar enam bulan penjara (kurungan) atau denda Rp 5.000.000,- Di pihak lain ketentuan dalam PERDA ditetapkan dengan rumusan "dan atau", sehingga kedua-duanya dapat dijatuhkan secara bersamaan. Sedang dalam undang-undang digunakan rumusan "atau" sehingga hukuman yang dijatuhkan bersifat alternatif, hanya boleh salah satu antara kurungan atau denda, tidak boleh keduanya secara bersamaan. Sedang dalam pasal 5 ayat (5) diatur ketentuan bahwa kepada residivis dapat dikenakan hukuman tambahan sepertiga dari hukuman dalam ayat (1). Ketentuan inipun dapat dianggap tidak sejalan dengan UU No. 22/99 yang sudah dikutip di atas, karena penambahan hukuman kepada para residivis ini melebihi hukuman yang diizinkan untuk dicantumkan di dalam PERDA.

Sekiranya dikaitkan dengan penyelenggaraan keistimewaan Aceh, mungkin ketiga hal inilah yang dapat dianggap sebagai perbedaan antara PERDA sebagai wadah untuk melaksanakan "keistimewaan" dengan PERDA biasa

yang bukan untuk melaksanakan "keistimewaan." Tetapi kesimpulan ini tidak dapat dipertahankan, karena pada tahun 2000, PERDA ini diperbaiki oleh Pemerintah Provinsi Aceh dengan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Aceh Nomor 4 Tahun 2000. Dalam Pasal 1 ditetapkan bahwa Pasal 6 ayat (1) PERDA No. 4/99 diubah sehingga berbunyi:

Pasal 6

(1) Barangsiapa melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada Pasal 2, 3, dan 4 diancam dengan pidana kurungan selama-lamanya 6 (enam) bulan dan atau denda setinggi-tingginya Rp 5.000.000,- (lima juta rupiah).

Dengan adanya perubahan ini maka kesimpulan yang ditarik sebelumnya bahwa PERDA untuk menjalankan syariat mengandung perbedaan dengan PERDA biasa, karena merupakan PERDA untuk melaksanakan keistimewaan Aceh kelihatannya tidak dapat dipertahankan. Dengan perbaikan ini barangkali harus dikatakan bahwa keistimewaan yang diberikan kepada Aceh melalui UU 44/99 tidak mempunyai pengaruh dan akibat nyata terhadap pelaksanaan syariat Islam dibandingkan dengan masa sebelumnya.

Menghadapi kenyataan bahwa kewenangan yang ada di dalam PERDA walaupun setelah adanya undang-undang tentang peyelenggaraan keistimewan Aceh ternyata masih sangat terbatas dan bahkan sebenarnya masih belum ada perbedaannya dengan PERDA di daerah lain, muncul kekecewaan dan hujatan yang luas di tengah masyarakat. Hujatan dan pernyataan kekecewaan ini tentu merupakan suatu hal yang dapat dimaklumi dan dapat dimengerti karena mereka berharap dengan adanya izin pelaksanaan syariat Islam secara kaffah seperti sering disampaikan para pemimpin dan tokoh, maka para peminum khamar di Aceh dapat dijatuhi hukuman

had (hudud) dicambuk 40 kali, bukan lagi sekedar hukuman penjara atau denda.

Dari berbagai ceramah yang disampaikan para tokoh, serta dari pernyataan dan pertanyaan yang diajukan masyarakat luas di dalam berbagai kesempatan, penulis berkesimpulan bahwa masyarakat Aceh menganggap sebagai tanda utama bahwa syariat (hukum Islam, fiqih) sudah diizinkan berjalan secara baik dan kaffah di bidang pidana adalah adanya pencantuman hukuman cambuk (untuk hudud dan ta`zir) di dalam PERDA serta adanya pelaksanaannya secara nyata di tengah masyarakat. Sekiranya hukuman yang dicantumkan di dalam PERDA masih hukuman denda atau kurungan (penjara), sedang hukuman cambuk tidak dicantumkan, maka menurut para tokoh dan penceramah serta opini yang berkembang di tengah masyarakat, masih merupakan akal-akalan dan pembohongan, sama seperti penyebutan dan penjelasan tentang adanya "keistimewaan Aceh" yang ternyata hanyalah "cek kosong" selama lima puluh tahun perjalanan waktu yang sudah lalu.[38]

Beralih kepada PERDA berikutnya yaitu PERDA No. 5/00, sebagian isinya yang dianggap relevan penulis kutip sebagai berikut:

Pasal 2

(3) Ketentuan-ketentuan yang termaktub dalam Peraturan Daerah ini berfungsi sebagai pedoman dasar dalam menerapkan pokok-pokok Syari`ah Islam di Daerah;

Pasal 5

[38] Dengan demikian kehadiran undang-undang ini, alih-alih membantu menyelesaikan konflik yang sedang bergelora, ternyata berperan sebaliknya menyulut dan menambah ketidak-percayaan rakyat Aceh kepada Pemerintah Pusat karena izin penyelenggaraan keistimewaan yang diharapkan menjadi pintu masuk pelaksanaan syariat Islam ternyata tidak dapat digunakan dan karena itu tidak mengubah keadaan.

(1) Untuk mewujudkan Keistimewaan Aceh di bidang penyelenggaraan kehidupan beragama, setiap orang atau badan hukum yang berdomisili di Daerah, berkewajiban menjunjung tinggi pelaksanaan Syari'at Islam dalam kehidupannya;

(2) Pelaksanaan Syari'at Islam sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi:

a. aqidah;
b. ibadah;
c. m'amalah;
d. akhlak;
e. pendidikan dan dakwah islamiyah/amar makruf nahi munkar;
f. baitul mal;
g. kemasyarakatan;
h. syi'ar Islam;
i. pembelaan Islam;
j. qadha;
k. jinayat;
l. munakahat;
m. mawaris.

Pasal 6

(1) Setiap muslim wajib mengokohkan dan mengisi Aqidah Islamiyah berdasarkan ahlussunnah waljama`ah secara mantap dalam jiwa dan perilaku pribadinya, keluarga dan masyarakat.

(2) Pemerintah Daerah bersama-sama dengan institusi masyarakat berkewajiban menanamkan keimanan dan ketaqwaan kepada setiap muslim sejak masa kanak-kanak sampai dewasa.

Pasal 8

(1) Setiap muslim wajib melaksanakan ibadah sesuai dengan tuntunan syariat Islam;

(2)Setiap muslim wajib menunda/menghentikan segala kegiatannya pada waktu-waktu tertentu untuk melaksanakan ibadah;

(3)Pengaturan waktu tertentu dan bentuk-bentuk ibadah sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) pasal ini ditetapkan dengan Keputusan Gubernur;

(4)Setiap pemeluk agama selain agama Islam, tidak dibenarkan melakukan kegiatan/perbuatan yang dapat mengganggu ketenangan dan kekhusyukan pelaksanaan ibadah umat Islam.

Pasal 12:

(1)Pemerintah Daerah mengatur tata tertib pergaulan dalam kehidupan bermasyarakat sesuai dengan tuntunan syariat Islam;

(2)Pengaturan dan pengawasan terhadap tata tertib pergaulan sebagimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Gubernur.

Pasal 13:

(1)Pemerintah Daerah perlu membangun dan memajukan lembaga pendidikan yang dapat melahirkan manusia cerdas, beriman, bertaqwa dan berakhlak mulia;

(2)Setiap orang bebas menyelenggarakan dan melaksanakan dakwah Islamiah untuk menumbuh-kembangkan ajaran agama Islam, memperkuat persatuan dan kesatuan umat serta memperkuat ukhuwwah Islamiah;

(3)Pemerintah Daerah berkewajiban menumbuhkan/mengembangkan lembaga badan dakwah Islamiah sehingga dapat melahirkan kader-kader dakwah yang memiliki wawasan keislaman dan keilmuan;

(4)Setiap warga masyarakat wajib melaksanakan dan mendukung pelaksanaan amar makruf nahi munkar sesuai dengan kemampuan yang dimiliki.

Pasal 14

(1)Pemerintah Daerah dapat membentuk dan mengatur organisasi Baitul Mal;

(2)Pembentukan organisasi Baitul Mal ditetapkan dengan Keputusan Gubernur;

(3)Pemerintah Daerah berkewajiban menertibkan, mengumpulkan, mengelola, mengurus, dan menggunakan kekayaan Baitul Mal untuk kepentingan umat, pembangunan dan pengembangan agama Islam;

(4)Pengelolaan administrasi dan keuangan Baitul Mal dilakukan oleh organisasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dan dipertanggung-jawabkan kepada masyarakat;

(5)*Pemerintah Daerah dan masyarakat berkewajiban mengawasi dan mencegah segala bentuk penyimpangan dalam pengelolaan kekayaan Baitul Mal.*

Dari kutipan di atas terlihat bahwa pelaksanaan dan penjabaran pelaksanaan syariat Islam ke dalam PERDA ini relatif masih bersifat umum, yang rinciannya masih diperintahkan untuk diatur dengan peraturan daerah lain atau keputusan gubernur. Hal penting yang barangkali perlu digaris bawahi, PERDA ini menjadikan (memerintahkan) keterlibatan pemerintah dan masyarakat secara relatif penuh dalam penyediaan fasilitas dan melakukan pengawasan karena penyebutan tugas atau beban yang diberikan kepada pemerintah hampir selalu diiringi dengan penyebutan masyarakat.

Ketentuan mengenai aqidah seperti dirumuskan dalam Pasal 6 ayat (1) menurut penulis, perlu diberi sedikit penjelasan. Pada asalnya rumusan aqidah yang dicantumkan dalam pasal tersebut hanyalah "aqidah Islamiyah" tanpa tambahan atau pembatasan. Namun atas permintaan beberapa ulama, yang didukung oleh beberapa orang anggota DPRD, pada akhirnya disepakati untuk diberi penjelasan dan batasan sehingga

berbunyi "**aqidah islamiyah berdasarkan ahlussunnah waljamaah"**. Permintaan ini diajukan antara lain dengan alasan, aqidah yang berkembang dan dikenal luas di lingkungan masyarakat Aceh hanyalah ahlussunnah waljamaah, tidak ada yang lainnya. Tambahan ini perlu dilakukan agar sesuai dengan apa yang ada di tengah masyarakat. Sedang anggota panitia penulis rancangan dan sebagian besar anggota DPRD menyatakan, bahwa syariat Islam yang dijalankan di Aceh mestilah mampu melepaskan diri dari sekat kelompok dan mazhab. Syariat yang akan dijalankan nanti, agar merupakan *rahmatan li-l `alamin* mestilah mampu menggembirakan semuanya. Aceh hendaklah menjadi "rumah besar" yang dapat mengayomi dan melindungi semua umat Islam lepas dari apa kelompok yang menjadi afiliasi mereka. Bahkan banyak yang berpendapat bahwa syariat Islam yang akan dijalankan di Aceh mestilah berorientasi ke masa depan, bersedia menerima kemajuan pengetahuan ilmiah dan menyadari adanya keragaman budaya di Nusantara dan dunia.

Pada akhirnya disepakati adanya pembatasan aqidah dengan ahlussunnah waljamaah, tetapi disepakati juga bahwa istilah ini tidak didefinisikan secara khusus, tidak dibatasi secara sempit pada asy`ariyah, maturidiyah, salafiyah atau yang lainnya. Istilah ini dibiarkan terbuka, sehingga cakupannya akan tetap lentur dan lapang, mampu menampung semua aqidah yang bersumber atau diistinbath secara ilmiah (memenuhi persyaratan metodologis) dari Alquran dan Sunnah Rasulullah seperti dipahami jumhur ulama. Dalam pembahasan tersebut disepakati bahwa aqidah ahlussunnah waljamaah dalam qanun ini dipahami mencakup berbagai aliran aqidah yang diakui jumhur ulama, baik yang sudah punah seperti murji'ah, atau yang masih berkembang dalam masyarakat seperti asy`ariyah, maturidiyah dan salafiyah. Bahkan istilah ini diberi izin untuk menampung aliran aqidah yang mungkin sekali akan dilahirkan para ulama di masa depan (sebagai hasil dari ijtihad baru)

asalkan didasarkan kepada Alquran dan sunnah di satu segi, dan memenuhi syarat secara metodologis di segi yang lain.

Sampai di sini barangkali dapat dinyatakan kembali bahwa kehadiran UU 44/99 tidak berpengaruh atau tidak dapat mengubah keadaan nyata di tengah masyarakat dalam kaitan dengan pelaksanaan syariat Islam. Namun kehadiran undang-undang ini menimbulkan semangat yang sangat besar untuk melaksanakan syariat, seperti tercermin dalam euforia "peradilan rakyat" yang digelar di berbagai kota di seluruh Aceh. Tindakan main hakim sendiri yang dilakukan sebagian masyarakat atas nama pelasaknaan syariat Islam menimbulkan kesulitan tersendiri, yang tidak menguntungkan, karena stigma bahwa pelaksanaan syariat akan menimbulkan kekekerasan, merugikan perempuan, dan cenderung anti demokrasi dan kebebasan seolah-olah mendapat pembenaran. Keadaan ini menimbulkan pekerjaan tambahan kepada para ulama, mereka harus memberitahu dan mengingatkan masyarakat secara tegas dan keras serta berulang-ulang, bahwa pelaksanaan syariat harus dilakukan dengan cara yang benar dan oleh orang yang sudah diberi kewenangan untuk itu, tidak boleh dengan cara main paksa apalagi dilakukan oleh orang-orang yang tidak berwenang. Alhamdulillah seruan ini sampai batas tertentu dipatuhi, sehingga setelah sekitar tiga bulan kekerasan dan "pengadilan rakyat" ini boleh dikatakan dapat dihentikan. Di pihak lain keadaan nyata di lapangan ini telah mendorong dan bahkan memaksa tokoh dan pemimpin masyarakat Aceh untuk bersegera memperjuangkan kehadiran undang-undang yang lebih kongkrit dan jelas tentang pelaksanaan syariat Islam di Aceh.

Di pihak lain, izin pelaksanaan syariat Islam yang oleh sebagian pihak dianggap diberikan secara setengah hati dan dengan rumusan yang tidak cukup jelas oleh Pemerintah (pusat) sehingga tidak dapat dijalankan secara nyata ini, telah dimanfaatkan oleh pihak yang mengaku GAM untuk mengejek

Pemerintah dan juga para ulama. Karena dengan cara main paksa, kekerasan dan ancaman baik secara terang-terangan ataupun terselubung, mereka yang mengaku GAM dapat menunjukkan kepada masyarakat bahwa untuk pelaksanaan syariat Islam, cara mereka lebih efektif dan lebih baik dari cara yang ditempuh Pemerintah. Keadaan ini juga menyulitkan para ulama yang sadar akan tanggung jawab mereka sebagai ulama seperti telah disebutkan di atas, karena mereka harus menentang dan menyatakan kepada masyarakat bahwa pelaksanaan syariat oleh aparat yang tidak berwenang merupakan langkah yang tidak sejalan dengan ajaran syariat dan karena itu harus dihentikan. Pelaksanaan syariat (aturan hukum) oleh pihak yang tidak berwenang, apalagi dilakukan dengan pemaksaan, adalah perbuatan yang merugikan syariat dan tidak diridhai Allah Swt.[39]

Menyampaikan pernyataan seperti ini secara terbuka oleh orang kebanyakan (bukan oleh ulama yang dikenal luas) di tahun 2000 sampai 2004 relatif sangat berresiko, tidak populer, menyerempet bahaya, karena bisa jadi akan dituduh tidak mendukung pelaksanaan syariat dan kadang-kadang akan dituduh berseberangan dan bahkan menyerang kebijakan GAM dengan segala resikonya.

-o0o-

[39]Penyalah-gunaan kewenangan pelaksanaan syariat oleh pihak yang tidak bertanggung jawab, yang mencari popularitas sesaat, atau keuntungan materil, bukan saja dilakukan di bidang pidana, tetapi juga dilakukan di bidang perdata. Misalnya ada pihak yang tidak berhak dan tidak berwenang menjadi wali nikah, mengangkat dirinya menjadi wali dan menikahkan orang-orang yang tidak berada di bawah perwaliannya (yang sebetulnya tidak boleh dan tidak sah untuk dia nikahkan). Mungkin sebagian masyarakat juga ada yang telah menyaksikan melalui siaran televisi berskala nasional bagaimana oknum-oknum GAM menggunakan azan sebagai "lagu pengiring" penaikan bendera GAM pada hari ulang tahun mereka, ketika kemelut di Aceh berada pada suasana sulit menjelang perjanjian Helsinki.

BAB III
KEBIJAKAN PELAKSANAAN SYARIAT ISLAM DALAM UNDANG UNDANG NOMOR 18 TAHUN 2001

A. Isi Undang-Undang

Setelah kehadiran UU No. 44/99 di atas, MPR melalui *Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara*, merekomendasikan agar kepada Aceh diberikan otonomi khusus. Sesudah ini *Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah* merekomendasikan agar undang-undang otonomi khusus untuk Aceh tersebut dapat dikeluarkan sebelum Mei 2001. Untuk memenuhi perintah TAP MPR ini Pemerintah dan DPR mensahkan ***Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam***, yang memberikan otonomi khusus kepada Aceh.[40]

Namun sebelum pembahasan lebih lanjut, perlu disebutkan bahwa masa berlaku undang-undang ini telah berakhir karena dicabut oleh Undang-undang tentang Pemerintahan Aceh Nomor 11 Tahun 2006, yang disusun dan disahkan sebagai amanat dari MOU Helsinki. Dengan demikian UU 18/01 hanya berlaku--lebih kurang selama lima tahun.

---

[40] Undang-undang ini mengutip tiga TAP MPR dalam konsideran Mengingat yaitu:

a. *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara*;
b. *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*;
c. *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VIII/MPR/2000 tentang Laporan Tahunan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2000*;

Namun dalam masa lima tahun ini ada beberapa qanun yang dianggap penting yang telah disahkan, sehingga pembicaraan tentang undang-undang ini tetap dianggap perlu, paling kurang untuk melihat aspek historis perkembangan makna dari konsep otonomi khusus, paling kurang dalam hubungannya dengan pelaksanaan syariat Islam di Aceh.

Kembali kepada UU 18/01, seperti tertera pada judulnya berisi ketentuan-ketentuan mengenai otonomi khusus yang diberikan kepada Aceh. Dalam Pasal 2 ayat (6) disebutkan, *Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam memiliki otonomi khusus dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Sedang dalam Pasal 3 disebutkan, *(1) Kewenangan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang diatur dalam undang-undang ini adalah kewenangan dalam rangka otonomi khusus. (2) Kewenangan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam selain yang diatur pada ayat (1) tetap berlaku sesuai dengan peraturan perundang-undangan.*

Dalam *Penjelasan Umum* ditemukan uraian:

Undang-undang ini disebut "Undang-undang tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam". Undang-undang ini pada prinsipnya mengatur kewenangan pemerintahan di Provinsi Daerah Istimewa Aceh yang merupakan kekhususan dari kewenangan pemerintahan daerah, selain sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerinah Pusat dan Daerah.

Hal mendasar dari Undang-undang 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 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam memajukan penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan mengaplikasikan syariat Islam dalam kehidupan bermasyarakat.

Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah Peraturan Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, yang dapat mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang lain dengan mengikuti asas lex specialis derogaat lex generalis dan Mahkamah Agung berwenang melakukan uji materil terhadap Qanun.

Uraian di atas menurut penulis, belum menjelaskan makna otonomi khusus yang diberikan kepada Aceh secara memadai. Ketentuan dalam Pasal 3 ayat (1) dan uraian *Penjelasan Umum* menurut penulis belum menjelaskan makna otonomi khusus. Ketentuan ini hanya menyatakan bahwa isi undang-undang ini adalah otonomi khusus. Karena itu, berdasarkan bacaan atas isi UU 18/01, penulis menyimpulkan bahwa otonomi khusus yang diberikan kepada Aceh paling kurang mempunyai dua makna.

P**ertama**, Aceh mendapat pengaturan yang berbeda dalam bidang yang sebetulnya sudah diotonomikan ke seluruh wilayah Indonesia (dengan otonomi daerah). Dalam UU 22/99 dinyatakan bahwa masalah yang tidak diotonomikan (yang masih menjadi kewenangan Pemerinah Pusat) hanyalah kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta beberapa kewenangan di bidang lain yang berskala nasional, seperti kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro.[41] Misalnya Aceh diberi

[41] UU 22/99, pasal 7 berbunyi:

izin menambah jumlah anggota DPRD sebanyak 125% dari jumlah anggota DPRD di provinsi lain.[42] Adanya perimbangan (bagi hasil) keuangan yang lebih besar dibandingkan dengan daerah lain.[43] Adanya ketentuan bahwa 30 % dari dana

---

(1) Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamananan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.

(2) Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional.

[42] Pasal 9 ayat (7) UU 18/01 bebunyi:

Jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam paling banyak 125% (seratus dua puluh lima persen) dari yang ditetapkan undang-undang.

[43] Dalam pasal 4 ayat (3), (4) dan (5) UU 18/01 disebutkan:

(3) Dana perimbangan, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, adalah dana perimbangan bagian Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Kabupaten dan Kota atau nama lain, yang terdiri atas:

a. bagi hasil pajak dan sumber daya alam yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, yaitu bagian dari penerimaan pajak bumi dan bangunan sebesar 90% (sembilan puluh persen), bea perolehan hak atas tanah dan bangunan sebesar 80% (delapan puluh persen), pajak penghasilan orang pribadi sebesar 20% (dua puluh persen), penerimaan sumber daya alam dari sektor kehutanan sebesar 80% (delapan puluh persen), pertambangan umum sebesar 80% (delapan puluh persen), perikanan sebesar 80% (delapan puluh persen), pertambangan minyak bumi sebesar 15% (lima belas persen), dan pertambangan gas alam sebesar 30% (tiga puluh persen);
b. Dana Alokasi Umum yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
c. Dana Alokasi Khusus yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dengan memberikan prioritas bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

perimbangan dan dana otonomi khusus yang diterima Aceh harus digunakan untuk kegiatan pendidikan.[44] Aceh juga diberi izin untuk menggunakan sebutan (istilah) untuk kabupaten /kota yang berbeda dengan sebutan yang digunakan di daerah lain.[45] Untuk memudahkan, otonomi khusus kelompok ini disebut saja

---

(4) Penerimaan dalam rangka otonomi khusus, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) butir c, berupa tambahan penerimaan bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dari hasil sumber daya alam di wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam setelah dikurangi pajak, yaitu sebesar 55% (lima puluh lima persen) untuk pertambangan minyak bumi dan sebesar 40% (empat puluh persen) untuk pertambangan gas alam selama delapan tahun sejak berlakunya undang-undang ini.

(5) Mulai tahun kesembilan setelah berlakunya undang-undang ini pemberian tambahan penerimaan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) menjadi sebesar 35% (tiga puluh lima persen) untuk pertambangan minyak bumi dan sebesar 20% (dua puluh persen) untuk pertambangan gas alam.

[44] Pasal 7 ayat (2) UU 18/01 berbunyi:

Sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) pendapatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) huruf a, ayat (4), dan ayat (5) dialokasikan untuk biaya pendidikan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

[45] Pasal 2 UU 18/01 berbunyi:

(1) Wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dibagi dalam Kabupaten/Sagoe atau nama lain dan Kota/Banda atau nama lain sebagai daerah otonom.

(2) Kabupaten/Sagoe atau nama lain dan Kota/Banda atau nama lain terdiri atas Kecamatan/Sagoe Cut atau nama lain.

(3) Kecamatan/Sagoe Cut atau nama lain terdiri atas Mukim atau nama lain dan Mukim terdiri atas Gampong atau nama lain.

(4) Penyetaraan jenjang pemerintahan di dalam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang diperlukan untuk penentuan kebijakan nasional diajukan oleh Pemerintah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam kepada Pemerintah.

(5) Susunan, kedudukan, penjenjangan, dan penyebutan pemerintahan sebagaimana disebut pada ayat (2) dan (3) ditetapkan dengan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

(6) Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam memiliki otonomi khusus dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

***otonomi khusus sebagai perluasan atas otonomi daerah*.** Ketentuan mengenai pelaksanaan otonomi khusus yang menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi ini, oleh undang-undang diperintahkan untuk diatur dengan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Kedua, Aceh mendapat kekhususan dalam bentuk urusan pemerintahan absolut (yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat) di Provinsi Aceh diatur secara berbeda dengan urusan pemerintahan absolut di daerah (wilayah) Indonesia yang lain. Pengaturan berbeda ini sebagiannya diatur sendiri oleh undang-undang 18/01, sebagiannya akan diatur dengan peraturan lain pada tingkat nasional, sedang sebagian lagi diserahkan kepada Qanun Aceh untuk mengaturnya. Sebagai contoh, di Aceh dibentuk peradilan syariat Islam yang akan dijalankan oleh Mahkamah Syar`iyah yang kewenangannya ditentukan dengan Qanun Aceh (Pasal 25).[46] Kepolisian Daerah Aceh dinyatakan sebagai bagian dari Kepolisian Negara Republik Indonesia. Kepala POLDA Aceh melaksanakan kebijakan teknis di bidang keamanan, yang mengkoordinasikannya kepada Gubernur Aceh. Tugas fungsional ketertiban dan ketenteraman masyarakat dipertanggungjawabkan oleh Kepala POLDA Aceh kepada Gubernur Aceh. Pengangkatan Kepala POLDA Aceh dilakukan oleh Kepala POLRI dengan persetujuan Gubernur Aceh. Sampai batas tertentu tugas fungsional kepolisian di bidang ketertiban dan ketenteraman masyarakat diserahkan juga kepada Aceh, karena diperintahkan untuk diatur dengan Qanun Aceh (Pasal 21).

Mengenai kejaksaan, disebutkan bahwa pengangkatan Kepala Kejaksaan Tinggi Aceh dilakukan oleh Jaksa Agung dengan persetujuan Gubernur Aceh. Tetapi berbeda dengan

[46] Bunyi pasal-pasal yang berkaitan dengan pelaksanaan syariat Islam akan dikutip secara lengkap di bawah, ketika membicarakan hal tersebut.

tugas kepolisian tadi, dalam undang-undang ini tidak ada perintah untuk mengatur tugas-tugas kejaksaan dengan qanun (Pasal 24).

Dalam bidang fiskal dan keuangan, Aceh mendapat zakat sebagai salah satu sumber PAD, dan adanya tambahan penerimaan dari Pemerintah Pusat yang disebut sebagai "penerimaan dalam rangka otonomi khusus".[47]

Dari satu segi penyerahan ini sangat menggembirakan, karena otonomi di Aceh menjadi lebih luas dari otonomi di daerah lain. Namun kegembiraan ini diiringi oleh rasa was-was bahkan kecewa, karena kalimat yang digunakan di dalam pasal-pasal dianggap tidak jelas sedang di dalam penjelasan dianggap "cukup jelas", sehingga menimbulkan tafsir yang beragam. Di dalam kenyataan penyerahan tersebut menjadi bahan polemik dikalangan para praktisi di jajaran pemerintahan dan para politisi di jajaran DPR Aceh, dan juga para akademisi di lingkungan kampus. Muncul diskusi apakah masalah tersebut betul-betul dapat diatur dengan Qanun Aceh. Apakah Qanun Aceh "mampu" atau lebih tegas dari itu, "berwenang" memikul tugas yang diberikan undang-undang otonomi khusus ini.

Terjadi diskusi, bagaimana cara membuat batas atau cara menjelaskannya sehingga sebuah masalah yang selama ini menjadi kewenangan penuh Pemerintah Pusat untuk mengaturnya, ke depan nanti boleh dicampuri (diatur) oleh peraturan yang dibuat oleh Pemerintah Provinsi Aceh (peraturan pada tingkat daerah). Apakah ketentuan yang ditulis di dalam

---

[47] Dalam Pasal 4 ayat (2) disebutkan:

Sumber pendapatan asli Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, terdiri atas:

a. pajak Daerah;
b. retribusi Daerah;
c. zakat;
d. hasil perusahaan milik Daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan; dan
e. lain-lain pendapatan Daerah yang sah.

qanun akan efektif dalam arti bisa diberlakukan dan tidak dianggap bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat. Dengan kata lain, apakah aparat Pemerintah Pusat yang bertugas di Aceh, yang selama ini tunduk dan melaksanakan isi peraturan tingkat nasional bersedia meninggalkan peraturan nasional tersebut dan beralih untuk tunduk dan menjalankan isi Qanun Aceh.

Di pihak lain, bunyi undang-undang yang menyatakan "diatur lebih lanjut dengan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam" atau "diatur dalam Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam" yang disebutkan berulang-ulang dalam undang-undang ini memberi petunjuk bahwa Qanun Aceh merupakan peraturan pelaksanaan yang langsung berada di bawah undang-undang. Ketentuan ini dapat juga dianggap sebagai bagian dari upaya untuk memberikan otonomi khusus, karena Qanun Provinsi Aceh yang dalam Pasal 1 angka 8 dinyatakan sebagai peraturan setingkat PERDA, di dalam beberapa pasal yang lain diberi kewenangan lebih tinggi dari PERDA (biasa).

Untuk memudahkan, otonomi khusus kelompok ini penulis sebut ***otonomi khusus sebagai Kewenangan Pemerintah Pusat yang di Aceh diatur secara berbeda*****.** Ketentuan mengenai pelaksanaan otonomi khusus yang menjadi kewenangan Pemerintah (pusat) ini, oleh undang-undang diperintahkan untuk diatur dengan Peraturan Pemerintah.[48]

Ketiga, di luar dua bidang di atas Aceh masih mendapat beberapa kekhususan, yang menurut penulis belum begitu jelas

---

[48] Dalam *Bab Ketentuan Penutup*, dalam pasal 31 disebutkan:

(1) Ketentuan pelaksanaan undang-undang ini yang menyangkut kewenangan Pemerintah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

(2) Ketentuan pelaksanaan undang-undang ini yang menyangkut kewenangan Pemerintah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam ditetapkan dengan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

(3) Ketentuan pelaksanaan undang-undang ini secara bertahap harus telah dibentuk paling lambat dalam masa satu tahun setelah undang-undang ini diundangkan.

kedudukannya, apakah merupakan tambahan (pembedaan) atas aturan otonomi yang berlaku bagi daerah lain, atau merupakan kewenangan tambahan yang diambil dari kewenangan pusat, atau merupakan kewenangan baru di luar dua yang di atas. Diantara kekhususan baru tersebut adalah keberadaan lembaga Wali Nanggroe,[49] serta izin penggunaan Alam dan Lambang Aceh (Pasal 8).[50] Otonomi khusus kelompok ketiga ini untuk memudahkan penulis masukkan sebagai bagian dari otonomi khusus kelompok pertama di atas, yaitu ***otonomi khusus sebagai perluasan atas otonomi daerah***.

Dengan demikian penyebutan dalam Pasal 3 ayat (1) bahwa "*Kewenangan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang diatur dalam undang-undang ini adalah kewenangan dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus*"; tidak dapat dipahami secara kaku (secara apa adanya) karena di luar penyebutan itu masih ada kewenangan lain yang menurut

---

[49] Pasal 10 UU 18/01 berbunyi:

(1) Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe adalah lembaga yang merupakan simbol bagi pelestarian penyelenggaraan kehidupan adat, budaya, dan pemersatu masyarakat di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
(2) Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe bukan merupakan lembaga politik dan pemerintahan dalam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
(3) Hal-hal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

[50] Pasal 8 UU 18/01 berbunyi:

(1) Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dapat menentukan lambang Daerah, yang di dalamnya temasuk alam atau panji kemegahan, yang mencerminkan keistimewaan dan kekhususan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
(2) Lambang Daerah, yang di dalamnya termasuk alam sebagaimana dimaksud pada ayat (1), bukan merupakan simbol kedaulatan dan tidak diperlakukan sebagai bendera kedaulatan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
(3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dalam Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

penulis dapat (baca: mesti) disebut sebagai bagian dari otonomi khusus.

Dalam hubungan dengan pelaksanaan syariat Islam, dalam undang-undang ini ada empat bab utama yang berkaitan dengan pelaksanaan syariat Islam dan penegakannya yaitu, Bab X Kepolisian Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (Pasal 21 – 23), Bab XI Kejaksaan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (Pasal 24), Bab XII Mahkamah Syar`iyah Nanggroe Aceh Darussalam (Pasal 25 – 26) dan Bab XIII Ketentuan Peralihan (Pasal 27) tentang penyelesaian sengketa wewenang antara Mahkamah Syar`iyah dengan pengadilan dalam lingkungan peradilan lain. Sedang bab lain yang berkaitan secara tidak langsung dengan pelaksanaan syariat Islam dapat disebutkan misalnya Bab VII Wali Nanggroe dan Bab IV Keuangan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang menyebutkan zakat sebagai salah satu pendapatan asli daerah (PAD) seperti di atas telah dikutip.

Untuk itu beberapa bagian yang dianggap penting dan relevan dari UU 18/01 ini akan penulis kutip dan setelah itu akan diberi komentar.

Pasal 1

7. Mahkamah Syar'iyah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah lembaga peradilan yang bebas dari pengaruh pihak manapun dalam wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang berlaku untuk pemeluk agama Islam.

8. Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darusalam adalah Peraturan Daerah sebagai pelaksanaan undang-undang di wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam rangka penyelenggaraan otonomi khusus.

Pasal 3

(1) Kewenangan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang diatur dalam undang-undang ini adalah kewenangan dalam rangka otonomi khusus.

(2) Kewenangan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam selain yang diatur pada ayat (1) tetap berlaku sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 21

(1) Tugas kepolisian dilaksanakan oleh Kepolisian Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sebagai bagian dari Kepolisian Negara Republik Indonesia;

(2) Kepala Kepolisian Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam melaksanakan kebijakan teknis kepolisian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) di bidang keamanan.

(3) Kebijakan mengenai keamanan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dikoordinasikan oleh Kepala Kepolisian Daerah kepada Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

(4) Hal-hal mengenai tugas fungsional kepolisian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) di bidang ketertiban dan ketenteraman masyarakat diatur lebih lanjut dengan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

(5) Pelaksanaan tugas fungsional kepolisian sebagaimana dimaksud pada ayat (4) di bidang ketertiban dan ketenteraman masyarakat dipertanggungjawabkan oleh Kepala Kepolisian Daerah kepada Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

(6) Pengangkatan Kepala Kepolisian Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dilakukan oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan persetujuan Gubernur.

(7) Pemberhentian Kepala Kepolisian Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dilakukan oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia.

(8) Kepala Kepolisian Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam bertanggung jawab kepada Kepala

Kepolisian Negara Republik Indonesia atas pembinaan kepolisian di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam kerangka pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Pasal 24

(1) Tugas kejaksaan dilakukan oleh Kejaksaan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sebagai bagian dari Kejaksaan Agung Republik Indonesia.

(2) Tugas kejaksaan dilakukan oleh kejaksaan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sebagai bagian dari Kejaksaan Agung Republik Indonesia.

(3) Pengangkatan Kepala Kejaksaan Tinggi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dilakukan oleh Jaksa Agung dengan persetujuan Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

(4) Pemberhentian Kepala Kejaksaan Tinggi di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dilakukan oleh Jaksa Agung.

Pasal 25

(1) Peradilan Syari'at Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sebagai bagian dari sistem peradilan nasional dilakukan oleh Mahkamah Syar'iyah yang bebas dari pengaruh pihak manapun.

(2) Kewenangan Mahkamah Syar'iyah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan atas Syari'at Islam dalam sistem hukum nasional, yang diatur lebih lanjut dengan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

(3) Kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat(2) diberlakukan bagi pemeluk agama Islam.

Pasal 26

(1)Mahkamah Syar'iyah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (1) terdiri atas Mahkamah Syar'iyah Kabupaten/Sagoe dan Kota/Banda atau nama lain sebagai pengadilan tingkat pertama, dan Mahkamah

Syar'iyah Provinsi sebagai pengadilan tingkat banding di ibukota Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

(2) Mahkamah Syar'iyah untuk pengadilan tingkat kasasi dilakukan pada Mahkamah Agung Republik Indonesia.

(3) *Hakim Mahkamah Syar'iyah diangkat dan diberhentikan oleh Presiden sebagai Kepala Negara atas usul Menteri Kehakiman setelah mendapat pertimbangan Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Ketua Mahkamah Agung.*

Pasal 27

Sengketa-wewenang antara Mahkamah Syar'iyah dan Pengadilan dalam lingkungan peradilan lain menjadi wewenang Mahkamah Agung Republik Indonesia untuk tingkat pertama dan tingkat terakhir.

Pasal 31

(1) Ketentuan pelaksanaan undang-undang ini yang menyangkut kewenangan Pemerintah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

(2) *Ketentuan pelaksanaan undang-undang ini yang menyangkut kewenangan Pemerintah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam ditetapkan dengan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.*

Dari kutipan di atas paling kurang ada tiga hal penting yang ditemukan dalam undang-undang ini yang belum diatur dalam UU No. 44/99. Pertama, terlihat keinginan yang relatif jelas dan kuat untuk menjadikan syariat Islam sebagai hukum positif di Aceh sebagai bagian dari sistem hukum nasional. Hukum ini akan dilaksanakan oleh sebuah lembaga peradilan tersendiri yang akan dibentuk yaitu Mahkamah Syar`iyah, yang dinyatakan sebagai bagian dari sistem peradilan nasional. Kedua terlihat upaya untuk memperkuat kewenangan peraturan daerah guna pelaksanaan otonomi khusus di Aceh.

Upaya penguatan kewenangan PERDA dilakukan dengan cara mengubah namanya menjadi Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (selanjutnya disingkat Qanun Aceh) dan menambah kewenangannya dan atau memperkuat kedudukannya. Seperti di atas sudah dinyatakan, untuk pelaksanaan otonomi (termasuk otonomi khusus) Qanun Aceh menjadi peraturan pelaksanaan langsung di bawah undang-undang. Dengan demikian Qanun Aceh yang sebetulnya adalah sejenis dengan peraturan daerah, ditingkatkan kedudukannya, diberi kewenangan lebih kuat--yaitu menjadi peraturan pelaksanaan untuk undang-undang. Karena diberi kewenangan khusus, maka qanun dapat menyingkirkan (tidak perlu tunduk kepada) Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden, sekiranya berkaitan dengan pelaksanaan otonomi khusus. Dengan kata lain walaupun secara hirarkis Qanun Aceh tetap setingkat dengan PERDA, dia akan berada langsung di bawah undang-undang untuk melaksanakan undang-undang, tidak diselingi oleh Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden.

Selanjutnya Undang-undang No 18/01 menyebutkan tentang keberadaan Peradilan Syariat Islam di Aceh sebagai bagian dari sistem peradilan nasional. Peradilan ini dilakukan oleh Mahkamah Syar'iyah yang kewenangannya didasarkan atas syariat Islam itu sendiri dan ditetapkan dengan Qanun Aceh. Mahkamah Syar'iyah di Aceh terdiri atas dua tingkat, kabupaten/kota dan provinsi, sedang Mahkamah Syar'iyah untuk tingkat kasasi dilakukan pada Mahkamah Agung. Adapun tugas kepolisian (penyelidikan dan penyidikan) dan tugas kejaksaan (penuntutan) tetap dilakukan oleh Kepolisian Daerah Provinsi Aceh dan Kejaksaan Provinsi Aceh. Undang-undang tidak menyebutkan keberadaan lembaga baru untuk melakukan penyidikan dan penuntutan.

Ketentuan tentang pembentukan peradilan baru di Aceh ini berisi pembaharuan yang menurut penulis cenderung "radikal" namun tidak dirumuskan secara cukup jelas sehingga

menimbulkan berbagai pertanyaan bahkan kesulitan baik teknis ataupun teoritis sebagai berikut.

(a) Undang-undang mengakui adanya sebuah peradilan baru yaitu Peradilan Syariat Islam sebagai sub sistem dalam sistem peradilan nasional. Peradilan ini dilaksanakan oleh Mahkamah Syar'iyah yang kewenangannya ditetapkan dalam Qanun Aceh, yang didasarkan atas syariat Islam dalam kerangka hukum nasional. Pernyataan bahwa kewenangan peradilan ini didasarkan kepada syariat Islam, memberi makna bahwa peradilan ini akan menjalankan syariat Islam sebagai hukum positif. Pernyataan bahwa peradilan ini merupakan bagian dari sistem peradilan nasional dan Syariat Islam yang menjadi dasar penentuan kewenangannya juga dianyatakan berada dalam sistem hukum nasional, memberitahu kita bahwa syariat yang akan dilaksanakan ini mesti "ditransformasikan" sehingga sesuai dengan karakter negara bangsa, dalam hal ini sistem hukum dan sistem peradilan di Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

(b) Undang-undang ini tidak menjelaskan ke dalam lingkungan mana peradilan syariat Islam ini akan masuk, sehingga menimbulkan perdebatan. Di dalam UUD Pasal 24 Ayat (2) lingkungan peradilan sudah ditetapkan hanya empat buah yaitu: lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan tata usaha negara dan lingkungan peradilan militer.[51] Dengan demikian Peradilan

[51] Pasal 24 UUD tersebut berbunyi:

(1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

(2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Syariat Islam tentu harus dianggap sebagai peradilan khusus yang berada di bawah salah satu dari empat lingkungan ini dan tidak mungkin berada di luarnya. Lebih dari itu masalah lingkungan ini juga dianggap penting karena pembinaan, pengawasan dan tertib pengadministrasiannya akan dilakukan oleh instansi yang membidangi lingkungan peradilan tersebut.[52]

Dalam pembahasan-pembahasan ketika menyiapkan naskah rancangan Qanun Aceh tentang Mahkamah Syar`iyah pada waktu itu (baik dalam diskusi antara sesama para perancang serta diskusi publik yang dibuat oleh para perancang untuk menyerap aspirasi masyarakat, antara pemerintah dengan DPRD Aceh ataupun dalam Rapat Dengar Pendapat Umum di DPRD Aceh) muncul pilihan-pilihan, apakah Mahkamah Syar`iyah akan diusul untuk dibentuk sebagai lembaga baru, atau cukup dengan mengubah salah satu lembaga pengadilan yang sudah ada di Aceh menjadi Mahkamah Syar`iyah. Ada kecenderungan dan usul dari sementara tokoh untuk membentuk lembaga baru dan diletakkan di bawah lingkungan peradilan umum, sehingga peradilan ini betul-betul menjadi peradilan yang khas Aceh. Kecenderungan ini terbentur pada beberapa kesulitan yang menurut perkiraan akan memerlukan keikhlasan, kesungguhan dan waktu yang relatif lama untuk

(3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.

[52] Pada waktu masalah ini dibahas dan dibicarakan di DPR masih ada dualisme pembinaan lembaga pengadilan. Pembinaan yudisial atas semua lingkungan peradilan dilakukan oleh Mahkamah Agung, sedang pembinaan adminisitrasi dilakukan oleh empat instansi yang berbeda; peradilan agama oleh Kementerian Agama, peradilan militer oleh Kementerian Pertahanan, peradilan umum oleh Kementerian Kehakiman dan peradilan tata usaha negara oleh Kementerian Dalam Negeri. Dengan demikian pemilihan dan penentuan lingkungan peradilan akan menimbulkan implikasi yang serius, paling kurang dari segi pembinaan administrasinya.

menyelesaikannya. Kesimpulan ini diambil karena mencakup kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan pembuatan peraturan perundangannya, mempersiapkan sarana dan prasarana perkantorannya, mempersiapkan para tenaga yang akan mengelolanya. Semua kegiatan itu memerlukan anggaran yang relatif besar, serta akan melibatkan banyak pihak di tingkat pusat ataupun di tingkat provinsi, sehingga perlu ada yang mengkoordinasikannya secara baik. Ada kekhawatiran sekiranya langkah ini yang ditempuh maka izin (perintah) pembentukan Mahkamah Syar`iyah di Aceh akan layu dan mati sebelum lahir, karena berbagai kesulitan yang harus dilalui tersebut. Karena itu dipilih kemungkinan yang kedua yang lebih praktis, yaitu mengubah salah satu lembaga pengadilan yang sudah ada di Aceh menjadi Mahkamah Syar`iyah dan yang paling mungkin untuk itu adalah Pengadilan Agama. Apabila hal ini disepakati, maka perlu diselesaikan masalah berikutnya, bagaimana cara mengubahnya dan siapa yang berhak mengubahnya.

(c) Undang-undang memberikan kewenangan kepada Qanun Aceh untuk menentukan kewenangan Mahkamah Syar'iyah sebagai badan pelaksana peradilan syariat Islam berdasar kepada syariat Islam itu sendiri. Izin ini memberi peluang kepada Qanun Aceh untuk menetapkan kewenangan Mahkamah Syar'iyah sesuai dengan ketentuan dalam syariat Islam itu sendiri, sehingga meliputi semua perkara, lebih kurang sama dengan pengadilan biasa. Tetapi boleh juga dibatasi, hanya untuk perkara-perakara tertentu seperti perdata (ahwal al syakhsihiyyah dan mu`amalat) dan pidana (jinayat) saja. Seperti akan terlihat di bawah, kecenderungan yang terakhir inilah yang ditempuh oleh Qanun Aceh. Pilihan ini menjadikan Mahkamah Syar`iyah di Aceh yang ditetapkan sebagai lembaga pengadilan khusus di bawah lingkungan peradilan agama mempunyai kewenangan yang

lebih luas dari peradilan agama karena Mahkamah Syar`iyah di Aceh mempunyai kewenangan di bidang pidana (*jinayah*) sedang peradilan agama hanya mempunyai kewenangan di bidang perdata (*al-ahwal al-syakhshiyyah* dan sebagian masalah *mu`amalah*).

Mengubah Pengadilan Agama menjadi Mahkamah Syar`iyah dan dengan demikian Mahkamah Syar`iyah ditetapkan sebagai pengadilan khusus di dalam lingkungan peradilan agama, memunculkan masalah berikutnya. Umum anggapan bahwa kewenangan pengadilan khusus tidak boleh lebih luas dari kewenangan pengadilan induknya atau dengan kata lain harus berada di dalam lingkup kewenangan lingkungan peradilannya. Berhubung lingkungan peradilan agama dan Pengadilan Agama menurut undang-undang (waktu itu) hanya berwenang mengadili perkara-perkara perdata, maka kewenangan peradilan syariat Islam (Mahkamah Syar`iyah) di bidang pidana (jinayah) yang sudah ditetapkan oleh qanun dapat dianggap tidak sejalan dengan undang-undang dan karena itu harus dicari jalan untuk mengatasinya, misalnya dengan mengaturnya kembali melalui peraturan pemerintah atau bahkan undang-undang.

(d) Undang-undang ini tidak menyebutkan lembaga yang berwenang membentuk serta tatacara pembentukan Mahkamah Syar'iyah, sehingga tidak jelas apakah menjadi kewenangan Qanun Aceh (Pemerintah Provinsi atas perintah Qanun Aceh), atau menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Kalau merupakan kewenangan Pemerintah Pusat apakah cukup dengan Keputusan (Peraturan) Presiden atau harus dengan peraturan lain yang lebih tinggi. Karena empat masalah ini masih belum jelas, maka muncul masalah yang kelima;

(e) Hubungan antara Mahkamah Syar'iyah dengan kejaksaan dan kepolisian juga tidak dijelaskan. Berhubung kewenangan Mahkamah Syar'iyah oleh Qanun Aceh sudah ditetapkan

meliputi masalah pidana (di samping *al-ahwal al-syakhshiyyah* dan *mu`amalah*), maka muncul persoalan bagaimana dengan kewenangan jaksa untuk mengajukan atau melimpahkan perkara pelanggaran Qanun Aceh ke Mahkamah Syar'iyah. Hal ini perlu dijawab karena menurut peraturan yang ada (KUHAP dan UU No. 5/1991 tentang Kejaksaan) jaksa penuntut umum akan melimpahkan perkara yang dia usut ke Pengadilan Negeri bukan ke pengadilan lain (pengadilan di bawah lingkungan peradilan lain).

(f) Masalah berikutnya, syariat Islam yang akan dilaksanakan oleh Mahkamah Syar`iyah tersebut juga tidak dijelaskan bagaimana bentuk formal dan kongkritnya. Tidak ada perintah di dalam undang-undang untuk menuangkan syariat Islam yang akan menjadi hukum materil dan formil Aceh ke dalam Qanun Aceh terlebih dahulu; dan kalau dituangkan ke dalam Qanun Aceh apakah sanksi yang ada di dalam syariat seperti hukuman cambuk dan hukuman mati dapat ditampung oleh Qanun Aceh tersebut. Sebaliknya apabila tidak dituangkan ke dalam Qanun Aceh apa wadah lain yang sah dan dapat digunakan; apakah Mahkamah Syar`iyah serta badan dan aparat penegak hukum lainnya dapat menjalankan syariat dengan cara merujuk kepada salah satu atau beberapa buku fiqih yang beredar di tengah masyarakat misalnya, atau dengan cara menyusunnya terlebih dahulu dalam bentuk fatwa MPU Aceh (seperti fatwa Dewan Syari'ah MUI untuk perbankan islami), atau cara lain (yang ketika diskusi-diskusi ini berlangsung) masih belum terpikirkan.

(g) Seperti telah disinggung di atas, undang-undang memberi peluang yang relatif luas untuk menjadikan syariat Islam sebagai hukum positif Aceh (materil dan formil), dengan syarat tetap sebagai bagian dari sistem hukum dan sistem peradilan nasional. Tetapi bagaimana maksud dan bagaimana cara perumusan syariat Islam sehingga menjadi

atau dapat dianggap sebagai sub sitem dalam sistem peradilan nasional dan sistem hukum nasional ini masih belum jelas. Begitu juga apa batasan sehingga dianggap masih berada di dalam, atau sudah berada di luar sistem peradilan dan sistem hukum nasional juga tidak dicantumkan secara jelas, sehingga sangat berpotensi menimbulkan tafsir yang berbeda-beda.

B. Peraturan Pelaksanaan dan Upaya Sinkronisasi

Menghadapi berbagai tantangan dan ketidak-jelasan ini Pemerintah Provinsi Aceh (Gubernur dan DPRD) melakukan serangakaian pembicaraan dengan Pemerintah Pusat (Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Keuangan, Kementerian Sekretariat Negara, Kementerian Penertiban Aparatur Negara, dan Kementerian Agama) untuk mencarikan jalan keluar atas kesulitan yang dihadapi dalam menjalankan otonomi khusus di Aceh, akibat ketidak jelasan UU 18/01. Pemerintah Provinsi Aceh juga mengadakan pertemuan dengan anggota DPR asal Aceh, Pimpinan Badan Legislasi DPR, Pimpinan DPR dan MPR, Ketua Mahkamah Agung, Jaksa Agung dan Kepala Kepolisian Republik Indonesia, semuanya dalam upaya memuluskan pelaksanaan otonomi khusus tersebut seperti akan diuraikan di bawah. Dalam pertemuan-pertemuan ini Pemerintah dan DPRD Aceh menyerahkan Pra Rancangan Peraturan Pemerintah yang diharapkan dapat membantu percepatan pembuatan Peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaan otonomi khusus yang menjadi kewenangan Pemerintah (pusat) tersebut.

Mungkin karena menyadari kerumitan dari persoalan yang dihadapi, serta lobi dan permintaan Pemerintah Provinsi Aceh yang intensif,[53] ditambah keadaan di Aceh yang tetap tidak

[53] Tanpa bermaksud mengurangi peran berbagai pihak yang terlibat, penulis merasa tidak terlalu berlebih-lebihan sekiranya dinyatakan bahwa peran Bapak Abdullah Puteh, selaku Gubernur Aceh pada waktu itu, serta

kondusif,[54] maka pada akhirnya Pemerintah dalam hal ini Departemen Dalam Negeri membentuk ***"Tim Kerja Pembentukan Mahkamah Syar`iyah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam"*** dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri, Nomor 120-05-51 Tahun 2003, bertanggal 28 Januari 2003. Tim ini diketuai oleh Dr. Ir. Siti Nurbaya, MSc. (Sekretaris Jenderal Departemen Dalam Negeri), dengan keanggotaan berjumlah 45 (empat puluh lima) orang yang merupakan utusan/unsur Departemen Dalam Negeri, Departemen Kehakiman dan HAM, Departemen Keuangan, Departemen Agama, Kantor Menko POLKAM, Kantor MENPAN, Kepolisian RI, Kejaksaan RI, Babinkum TNI, Mahkamah Agung, dan unsur/utusan mewakili Pemerintah Provinsi Aceh yang meliputi anggota DPRD Provinsi, MPU Aceh, Pengadilan Tinggi Agama, Pengadilan Tinggi, Kejaksaan Tinggi, Kepolisian Daerah, Kantor Gubernur, Dinas Syariat Islam Provinsi, Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala dan Fakultas Syariah IAIN Ar Raniry. Penulis sendiri menjadi anggota dalam kedudukan sebagai Kepala Dinas Syariat Islam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Di dalam Keputusan tersebut, Tim ini diberi tugas:

Muhammad Yus selaku Ketua DPRD Provinsi, sangatlah menentukan. Dengan kelincahan dan pendekatan yang dilakukan kedua tokoh ini, utusan dari Aceh relatif diterima dengan mudah untuk bertemu dan berdiskusi dengan berbagai pihak yang diperlukan di tingkat pusat, termasuk dengan Kejaksaan Agung, Kepolisian Republik Indonesia, Mahkamah Agung, Badan Legislasi, Komisi, PANSUS, dan PANJA DPR.

[54] Seperti diketahui, mulai 18 Mei 2003 sampai 17 Mei 2004 Provinsi Aceh ditetapkan berada di bawah Pemerintahan Penguasa Darurat Militer Daerah (PDMD) dan mulai tanggal 18 Mei 2004 sampai tanggal 17 Mei 2005, Aceh ditetapkan berada di bawah Pemerintahan Penguasa Darurat Sipil Daerah (PDSD). Selain itu pada tanggal 24 Desember 2004 terjadi gempa yang diiringi tsunami dahsyat, yang meluluh lantakkan kota Banda Aceh dan beberapa daerah lain di pantai barat dan utara Aceh. Dalam bencana alam ini lebih 200.000 orang meninggal dunia atau hilang.

1. Memperlancar dan memberi dukungan pembentukan Mahkamah Syar`iyah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam;
2. Mengkaji, mempelajari dan menganalisa berbagai aspek yang berhubungan dengan pembentukan dan ruang lingkup tugas serta kewenangan Mahkamah Syar`iyah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam serta melakukan pembahasan bersama hasil kajian dan analisa tersebut dengan instansi terkait baik di Pusat maupun di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam;
3. Memberikan arahan sesuai peraturan pelaksanaan Mahkamah Syar`iyah sebagaimana dimaksud dalam undang-undang;
4. Memberikan asistensi dalam penerapan Mahkamah Syar`iyah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam;
5. Mempersiapkan dan memberi dukungan terhadap kegiatan evaluasi pelaksanaan Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam rangka Pembentukan Mahkamah Syar`iyah;
6. Melakukan koordinasi dengan instansi terkait dan memberikan masukan-masukan dalam pembentukan Mahkamah Syar`iyah.

Mengenai masa tugas, disebutkan sejak tanggal ditetapkan sampai terbentuknya Mahkamah Syar`iyah. Namun di dalam kenyataannya Tim Kerja ini masih aktif dan terus melaksanakan tugasnya sampai beberapa waktu setelah Mahkamah Syar`iyah di Aceh diresmikan, seperti akan diuraikan di bawah.

Sebagai agenda utama, wakil/utusan Pemerintah Aceh mengusulkan agar Tim Kerja ini menyiapkan Rancangan Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksanaan otonomi khusus (sesuai dengan amanat UU 18/01 Pasal 31 yang telah dikutip di atas), yang pra rancangannya sudah pernah disampaikan oleh Pemerintah Provinsi Aceh hampir kepada

semua pihak yang menjadi anggota Tim Kerja ini melalui berbagai pertemuan terpisah, sebelum Tim Kerja ini terbentuk. Usul ini diterima oleh Tim Kerja, dan karena itu menyiapkan Rancangan Peraturan Pemerintah tentang pembentukan Mahkamah Syar`iyah di Aceh (yaitu pengubahan Pengadilan Agama menjadi Mahkmah Syar`iyah dan pengubahan Pengadilan Tinggi Agama Banda Aceh menjadi Mahkamah Syar`iyah Provinsi). Selain pembentukan Mahkamah Syar`iyah, masalah hubungan kerjanya dengan badan penegak hukum lain (terutama sekali kepolisian dan kejaksaan) juga menjadi agenda penting Tim Kerja ini. Pemerintah Provinsi Aceh dan DPRD Aceh berharap pembuatan (penyusunan)rancangan Peraturan Pemerintah ini dapat diselesaikan secepatnya, karena ada keinginan kuat di Aceh bahwa peresmian Mahkamah Syar`iyah dapat dilakukan pada 1 Muharram 1424 H. bertepatan dengan 4 Maret 2003 M. Tugas pertama ini dapat dikerjakan relatif cepat, karena bahan awalnya memang sudah tersedia. Tetapi setelah rancangan Peraturan Pemerintah sebagai hasil kerja Tim dibahas kembali oleh instansi terkait di luar Tim Kerja, ternyata isinya dipersempit hanya sekedar pembentukan Mahkamah Syar`iyah dan kekuatannya juga diturunkan dianggap memadai dengan bentuk Keputusan Presiden saja, yang setelah disahkan berbunyi: ***Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2003 tentang Mahkamah Syar`iyah dan Mahkamah Syar`iyah Provinsi di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam***, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 3 Maret 2003. Berdasarkan Keputusan Presiden ini maka Mahkamah Syar`iyah di Aceh diresmikan pada tanggal 4 Maret 2003 M. bertepatan dengan 1 Muharram 1424 H.[55]

[55] Peresmian ini dilakukan secara relatif meriah, dipusatkan di Gedung DPRD Provinsi Aceh, dihadiri oleh Ketua Mahkamah Agung, Menteri Dalam Negeri, Menteri Agama, Menteri Kehakiman dan HAM, Jaksa Agung, anggota DPR asal Aceh (rombongan dari Jakarta berjumlah 50 orang lebih, datang dengan pesawat khusus), sedang dari Pemerintah Provinsi Aceh dihadiri oleh unsur-unsur MUSPIDA, unsur pimpinan pemerintahan tingkat Provinsi, anggota DPRD Aceh, para Bupati dan walikota se Provinsi

Karena Peraturan Pemerintah tidak jadi disahkan dan berbagai substansi yang diperlukan juga tidak dimasukkan ke dalam Keputusan Presiden di atas, maka Pemerintah Provinsi Aceh meminta kepada Menteri Dalam Negeri agar Tim Kerja tidak dibubarkan, tetapi terus mengupayakan agar Peraturan Pemerintah sesuai dengan amanat UU 18/01 dapat dihasilkan. Atas permintaan ini Tim Kerja kembali bertugas, menginventarisir ulang permasalahan yang dianggap perlu dimasukkan ke dalam Rancangan Peraturan Pemerintah serta menulis dan menyusun ulang Rancangan Peraturan Pemerintah yang diperlukan tersebut. Pekerjaan ini dapat diselesaikan pada Oktober 2003 dan Tim Kerja melakukan peninjauan akhir ke Aceh pada awal Pebruari 2004, selanjutnya bahan tersebut dikirimkan oleh Menteri Dalam Negeri kepada Presiden tanggal 19 Pebruari 2004. Surat ini oleh Sekretariat Kabinet Republik Indonesia ditanggapi dengan mengirimkan jawabannya (Nomor 41/waseskab/05/2004, tanggal 7 Mei 2004) kepada Menteri Negara Koordinator Bidang Politik dan Keamanan Ad Interim. Dalam surat ini disebutkan bahwa Sekretariat Kabinet setelah melakukan rapat koordinasi dengan instansi terkait pada tanggal 21 April 2004 menyimpulkan bahwa Peraturan Pemerintah tidak diperlukan lagi karena substansi yang akan diatur tersebut sudah diatur di dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang ada. Selanjutnya surat ini menyatakan: *"Sekiranya aparat Kepolisian dan Kejaksaan di Provinsi Nanggroe Aceh*

NAD, dan dihadiri juga oleh para ulama, tokoh masyarakat dan tokoh/wakil mahasiswa dari seluruh Aceh. Ketua Mahkamah Agung (Prof. Dr. Bagir Manan) ketika menyampaikan Kata Sambutan, antara lain mengatakan bahwa pelaksanaan syariat Islam yang ditandai dengan Peresmian Mahkamah Syar`iyah di Aceh adalah ibarat memindahkan tanaman dari persemaian ke tengah kebun. Jadi perlu kesabaran dan kesungguhan untuk merawat dan melindunginya dan kesabaran untuk menunggu sehingga berbuah pada waktunya. Kalau diberi beban terlalu besar sejak dari awal, mungkin sekali tanaman muda ini akan layu dan tidak akan tumbuh subur seperti harapan masyarakat Aceh.

Darussalam meragukan landasan hukum dalam melaksanakan wewenangnya pada Peradilan Syariat Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, maka hal tersebut cukup ditempuh dengan menetapkan petunjuk dari Kepala Kepolisian Negara RI dan Jaksa Agung." Surat ini antara lain ditembuskan kepada Menteri Dalam Negeri, Ketua Mahkamah Agung RI, Jaksa Agung dan Kepala Kepolisian Negara RI. Sedangkan untuk Gubernur Aceh dan DPRD Aceh tidak diberi tembusan.[56]

[56] Sebelum jawaban Sekretariat Kabinet tersebut diketahui Pemerintah Provinsi Aceh, Gubernur Provinsi Aceh selaku Penguasa Darurat Sipil Daerah, Abdullah Puteh, mengirim surat kepada Presiden pada tanggal 28 Mei 2004 (Nomor 330/23-PDSD/2004) mengharap kebijakan Presiden agar secepatnya menandatangani Rancangan Peraturan Pemerintah yang dipersiapkan oleh Tim Kerja Interdep di atas. Surat ini dijawab oleh Sekretariat Kabinet dengan surat bertanggal 10 Juni 2004 (Nomor B.53/Waseskab/06/2004) yang isinya mengulangi isi surat yang sebelumnya telah dikirimkan kepada Menteri Negara Koordinator Bidang politik dan Keamanan Ad Interim di atas dan menjadikan surat kepada Menteri negara di atas sebagai lampiran surat ini.

Setelah ini, Gubernur dan DPRD kembali melakukan koordinasi dengan Kejaksaan Tinggi dan Kepolisian Daerah serta Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Syar`iyah Provinsi. Dalam rapat ini tetap berkembang anggapan bahwa dasar hukum bagi polisi untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran qanun dan begitu juga dasar hukum adanya kewenangan jaksa/penuntut umum untuk mengajukan perkara pelanggaran qanun tersebut ke Mahkamah Syar`iyah masih belum cukup kuat. Lebih dari itu peserta rapat juga cenderung berpendapat bahwa menunggu surat petunjuk dari Kepala Kepolisian RI dan Jaksa Agung mengenai kewenangan polisi dan jaksa (dalam keadaan tidak ada peraturan pemerintah) dianggap akan lebih sulit atau paling tidak akan memperlambat dan bahkan ada anggapan merupakan upaya untuk mengulur waktu/mengalihkan persoalan. Karena hal tersebut DPRD Aceh kembali mengirim surat kepada Presiden pada tanggal 7 September 2004 (Nomor 330/2.011/2004, ditandatangani oleh Ketua, Tgk. Muhammad Yus). Sampai dengan bulan Desember 2004 tidak ada jawaban atas surat ini dan setelah itu karena peristiwa tsunami, penulis tidak sempat lagi mengikuti perkembangannya, sehingga tidak tahu apakah surat ini dibalas atau tidak.

Seperti telah disinggung, di samping melakukan lobi kepada Pemerintah untuk diterbitkannya Peraturan Pemerintah--guna memenuhi perintah undang-undang, Pemerintah Provinsi Aceh juga melakukan pendekatan dan menyampaikan harapan kepada DPR agar ke dalam rencana perubahan setiap undang-undang yang ada kaitannya dengan pelaksanaan syariat Islam di Aceh, kebutuhan tersebut dapat diakomodir secara layak. Diharapkan dengan adanya penjelasan tambahan di dalam berbagai undang-undang yang lain mengenai pelaksanaan syariat Islam sebagai hukum positif di Aceh, maka keberadaan syariat semakin terintegrasi ke dalam sistem hukum nasional dan keberadaan peradilan Syariat Islam pun semakin terintegrasi ke dalam sistem peradilan nasional, sehingga kedudukannya sebagai bagian atau sub sistem dari sistem hukum dan sistem peradilan nasional semakin jelas pula.

Sebagai hasil dari pertemuan dan tukar pikiran yang melelahkan ini, di dalam Undang Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang disahkan pada tanggal 15 Januari 2004 (merupakan pengganti Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman), di dalam Pasal 15 menyebutkan:

(1)Pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 yang diatur dengan undang-undang.

(2)*Peradilan Syariat Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan agama sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan peradilan agama dan merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan umum sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan peradilan umum.*

Dari kutipan di atas paling kurang ada dua hal yang relatif menonjol yang perlu dikomentari. Pertama, kehadiran

Peradilan Syariat Islam (yang dilaksanakan oleh Mahkamah Syar`iyah) sebagai badan peradilan yang khas Aceh, yang semakin diteguhkan dan diakui secara tegas. Kedua, Pasal di atas mengandung dua norma yang agak musykil. Norma pertama peradilan khusus hanya dapat dibentuk dalam satu lingkungan peradilan. Kedua, Peradilan Syariat Islam sebagai pengadilan khusus di Aceh ditetapkan berinduk kepada dua lingkungan peradilan sehingga menimbulkan kemusykilan yang kelihatannya masih memerlukan lebih banyak penjelasan dan pembahasan.

Setelah ini masih pada tahun yang sama, beberapa bulan sebelum kelahiran UU 11/06, tepatnya tanggal 20 Maret 2006, Pemerintah mengundangkan *Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama*. Dalam undang-undang baru ini ditambahkan sebuah pasal, yaitu Pasal 3A yang berbunyi, "*di lingkungan Peradilan Agama dapat diadakan pengkhususan pengadilan yang diatur dengan Undang-Undang*". Ketentuan ini diberi penjelasan sebagai berikut.

Pengadilan khusus dalam lingkungan Peradilan Agama adalah pengadilan syariah Islam yang diatur dengan Undang-Undang Mahkamah Syar'iyah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang oleh Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 15 ayat (2) disebutkan bahwa: "Peradilan Syariat Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan agama sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan peradilan agama, dan merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan umum sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan Peradilan Umum".

Undang-undang ini kelihatannya berusaha untuk semakin memperjelas keberadaan dan kedudukan peradilan syariat Islam di Aceh, karena secara jelas menyatakannya berada dalam lingkungan Peradilan Agama. Penyebutan lingkungan peradilan ini kuat dugaan merupakan usaha untuk mensejalankan isi ketentuan dalam UU 04/04 Pasal 15 dengan keberadaan Mahkamah Syar`iyah yang unik, yang di atas tadi telah diuraikan.

UU 03/06 ini, seperti dalam Penjelasan resmi di atas, kelihatannya berusaha mengkompromikan dua norma dalam UU 04/04 Pasal 15, yang kelihatan tidak sejalan yang di atas sudah diuraikan. UU 03/06 menyatakan secara jelas bahwa Mahkamah Syar`iyah di Aceh sebagai pengadilan khusus berada dalam lingkungan peradilan agama, sehingga norma dalam dalam UU 04/04, pasal 15 ayat (1) telah terpenuhi. Sedang mengenai "lingkungan peradilan" seperti diatur dalam ayat (2) pasal yang sama, kelihatannya dipahami sebagai sumber kewenangan, bahwa perdailan syariat Islam di Aceh, yang dijalankan oleh Mahkamah Syar`iyah mempunyai kewenagnan yang bersumber dari dua lingkungan peradilan. Dengan ketentuan baru ini maka Mahkamah Syar`iyah sebagai pengadilan khusus untuk menjalankan peradilan syariat Islam yang hanya ada di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, mempunyai kewenangan yang berasal dari lingkungan peradilan agama sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan peradilan agama, dan berasal dari lingkungan peradilan umum sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan Peradilan Umum.

Dua undang-undang ini kelihatannya berupaya menjelaskan secara lebih baik mengenai keberadaan dan kedudukan peradilan syariat Islam yang dijalankan oleh Mahkamah Syar`iyah sebagai keistimewaan dan otonomi khusus yang diberikan kepada Aceh. Upaya tersebut kelihatannya belum maksimal, karena maksud dari pemberian izin pelaksanaan syariat Islam belum terjelaskan secara

memadai dan belum terpahami secara baik. Sekiranya pemberian izin pelaksanaan syariat di Aceh ini betul-betul dipahami sebagai pemberian izin kepada rakyat Aceh untuk merumuskan hukum positif berdasar syariat untuk dijalankan oleh Mahkamah Syar`iyah, mulai dari pengadilan tingkat pertama sampai ke tingkat kasasi, maka memasukkannya ke dalam lingkungan peradilan agama akan lebih logis daripada memasukkannya ke dalam lingkungan peradilan yang lainnya. Mungkin akan ada kekuatiran bahwa hakim agama di Mahkamah Agung tidak memahami masalah pidana dan perdata kehartabendaan, karena mereka hanya belajar dan berpengalaman di bidang hukum perdata kekeluargaan. Menurut penulis, kekuatiran ini bukan hanya berlaku untuk hakim agung di Mahkamah Agung, tetapi beerlaku juga untuk hakim-hakim di Mahkamah Syar`iyah di Aceh, baik untuk tingkat pertama ataupun tingkat banding. Dalam pikiran penulis hakim-hakim Mahkamah Syar`iyah ini mesti dipersiapkan dan dididik terlebih dahulu, karena susah membayangkan bahwa mereka akan mempunyai pengetahuan memadai tentang hukum berdasar syariat yang akan mereka jalankan, sekiranya hanya diperoleh dari kegiatan belajar secara otodidak. Menurut penulis hakim agung di lingkungan Peradilan Agama akan lebih memahami hukum berdasar syariat yang akan dijalankan di Aceh daripada hakim agung di lingkungan peradilan lainnya. Kesimpulan ini penulis ambil karena hakim agung di lingkungan peradilan agama pada umumnya berasal dari fakultas syariah sedang hakim agung di lingkungan peradilan lainnya pada umumnya berasal dari fakultas hukum. Pelajaran tentang dasar-dasar dan prinsip-prinsip hukum berdasar syariat tentu lebih banyak diajarkan di fakultas syariah dibandingkan dengan yang diajarkan di fakultas hukum.

Menurut penulis, lepas dari bagaimana pemindahan/pelimpahan kewenangan dari lingkungan peradilan umum akan dilakukan ke peradilan syariat Islam, pada

masyarakat Aceh cenderung ada anggapan umum bahwa peradilan syariat Islam di Aceh lebih dekat kepada lingkungan peradilan agama dibandingkan dengan tiga lingkungan peradilan lainnya. Hakim-hakim di lingkungan peradilan agama yang diyakini mampu berbahasa Arab dan dapat menelaah buku-buku tentang fiqih yang kebanyakannya berbahasa Arab (paling kurang sebagian dari mereka) dianggap akan lebih mampu menilai dan memperbaiki putusan Mahkamah Syar`iyah di Aceh karena mereka dianggap lebih dekat, lebih memahami dan karena itu lebih sanggup menggali dan menemukan nilai, prinsip dan norma yang ada dalam syariat, yang diambil dari dua sumber utamanya yaitu Alquran dan hadis dalam kerangka negara bangsa, yaitu NKRI. Walaupun mesti diakui mungkin saja ada diantara hakim dari lingkungan tiga peradilan lainnya, yang mampu berbahasa Arab dan sanggup menelaah kitab-kitab fiqih dengan baik, dan dapat menangkap bahkan menggali dan menemukan nilai, prinsip dan norma syariat lebih baik dari hakim-hakim agama. Lebih dari itu memasukkan kasasi perkara jinayat dan perdata kehartabendaan ke lingkungan peradilan umum, akan memberi kesan bahwa Pemerintah ingin melepaskan dua bidang besar ini dari lingkungan aslinya, yaitu nilai dan prinsip syariat Islam, dan lantas memasukkannya ke dalam lingkungan peradilan umam yang nota bene masih berpegang pada nilai dan prinsip hukum barat peninggalan Belanda.

Beralih ke masalah berikutnya, di dalam Undang Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, yang disahkan pada tanggal 26 Juli 2004 (sebagai pengganti Undang Undang nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia), di dalam Pasal 39 menyebutkan:

> *Kejaksaan berwenang menangani perkara pidana yang diatur dalam Qanun sebagaimana dimaksud dalam Undang undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus*

bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, sesuai dengan Undang Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang hukum Acara Pidana.

Dari kutipan di atas terlihat secara jelas adanya pemberian izin dan kewenangan kepada jaksa untuk menangani perkara pidana yang diatur dalam Qanun Aceh yang menjadi kewenangan Mahkamah Syar`iyah. Dengan ketentuan ini maka ketentuan dalam peraturan perundang-undangan sebelumnya bahwa jaksa mengajukan penuntutan perkara pidana hanya ke Pengadilan Negeri tidak berlaku di Aceh. Jaksa di Aceh diberi tugas dan kewenangan khusus, mengajukan penuntutan atas perkara pidana yang merupakan pelanggaran atas qanun-qanun Aceh ke Mahkamah Syar`iyah, bukan lagi ke Pengadilan Negeri. Di dalam penjelasan resmi disebutkan bahwa kewenangan tersebut meliputi semua kewenangan jaksa seperti diatur dalam KUHAP, mulai dari penuntutan sampai kepada pelaksanaan hukuman.[57]

Sekiranya dibandingkan tanggapan Pemerintah Pusat di satu pihak dan DPR di pihak lain atas kesulitan yang dihadapi Pemerintah Provinsi dan DPRD Aceh dalam menjalankan undang-undang otonomi khusus, akan muncul perasaan bahwa Pemerintah Pusat terasa lebih kaku atau terlalu berhati-hati, sehingga dapat menumbuhkan kesan lamban serta tidak sungguh-sungguh dalam menjalankan isi dan perintah undang-

[57] Bermanfaat disebutkan, peran FORBES Aceh (Forum Bersama Anggota DPR asal Aceh) dalam memuluskan redaksi dan rumusan pasal yang diperlukan Aceh guna memudahkan dan memantapkan pelaksanaan Undang Undang 18/01 di bidang syariat Islam ini amatlah menentukan. Forbes selalu berupaya memfasilitasi pertemuan utusan Aceh dengan pihak terkait di DPR (komisi, fraksi dan sebagainya) untuk menjelaskan kebutuhan Aceh. Komunikasi antara pihak-pihak terkait di Aceh dengan FORBES, baik secara formal atau tidak, begitu juga pemantauan terhadap kemajuan yang dicapai dan kesulitan yang dihadapi, dilakukan secara relatif sangat intensif dan berkesinambungan.

undang mengenai otonomi khusus di Aceh. Sebaliknya DPR terlihat lebih konsisten, berupaya memberikan apa yang mungkin guna terpenuhi dan terlaksanakannya ketentuan-ketentuan yang ada di dalam UU 18/01 ini, khususnya pelaksanaan peradilan syariat Islam dan pelaksanaan syariat Islam sebagai bagian dari sistem peradilan dan sistem hukum nasional.

Selanjutnya, dengan bekal ketentuan dalam dua undang-undang ini (UU 44/09 dan UU 18/01), serta surat Sekretariat Kabinet yang menyatakan bahwa peraturan yang ada sudah cukup untuk dijadikan sebagai landasan pelaksanaan syariat Islam di Aceh, dan instansi terkait di tingkat pusat sudah dapat mengeluarkan instruksi kepada jajarannya masing-masing untuk melaksanakan syariat Islam sebagaimana diperintahkan peraturan perundang-undangan yang ada, maka Pemerintah Provinsi Aceh merasa perlu melakukan langkah berikutnya. Pemerintah Aceh memohon agar pihak terkait di Jakarta, secepatnya memberikan izin resmi dan memerintahkan jajarannya masing-masing yang ada di Aceh untuk menggunakan Qanun Aceh sebagai hukum positif di bidang ahwal syakhshiyyah (kekeluargaan), muamalat (perdata perikatan dan kehartabendaan) serta jinayah (pidana) sekiranya sudah ada qanun untuk itu. Lebih dari itu menurut Pemerintah Aceh perlu juga sebuah pernyataan atau apapun namanya dari instansi berwenang yang menyatakan bahwa Mahkamah Syar`iyah di Aceh memang sudah mempunyai kewenangan secara nyata dalam bidang muamalat dan jinayat (serta ahwal syakhshiyyah, yang selama ini sudah ada pada pengadilan agama), sehingga tidak akan ada sengketa atau perebutan kewenangan antara Mahkamah Syar`iyah dengan Pengadilan Negeri. Alhamdulillah permohonan ini disahuti dengan hangat, Mahkamah Agung mengeluarkan *Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan dari Peradilan Umum kepada Mahkamah*

Syar`iyah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Nomor KMA/070/SK/X/2004, tanggal 6 Oktober 2004. Keputusan ini berisi lima pasal yang kesemuanya penulis kutip sebagai berikut:

Pasal 1

*Melimpahkan sebagian kewenangan dari Peradilan Umum di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam kepada Mahkamah Syar`iyah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam perkara-perkara* Mu`amalat *bagi subjek hukum yang beragama Islam dalam perkara-perakara yang ditetapkan dalam Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.*

Pasal 2

Melimpahkan sebagian kewenangan dari Peradilan Umum di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam kepada Mahkamah Syar`iyah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam perkara-perkara Jinayat *bagi subjek hukum yang beragama Islam dalam perkara-perakara yang ditetapkan dalam Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.*

Pasal 3

Dengan pelimpahan sebagian kewenangan sebagaimana dimaksud pada Pasal 1 dan Pasal 2, sejak ditetapkannya Keputusan ini, Peradilan Umum di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam baik pada tingkat pertama maupun pada tingkat banding tidak mengadili lagi perkara-perakara Mu`amalat *dan* Jinayah, *sebagaimana diatur dalam Qanun Povinsi Nanggroe Aceh Darussalam, kecuali perkara-perkara yang sedang diperiksa dan perkara-perkara yang telah terdaftar.*

Pasal 4

Dengan pelimpahan sebagian kewenangan sebagaimana dimaksud pada Pasal 1 dan Pasal 2, sejak ditetapkannya Keputusan ini, Mahkamah Syar`iyah Provinsi dan Mahkamah Syar`iyah Kabupaten/Kota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam mulai melaksanakan kewenangan dalam bidang Mu`amalat *dan* Jinayah.

Pasal 5

Keputusan Ketua Mahkamah Agung ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Dengan adanya Keputusan ini diharapkan tidak akan ada sengketa mengadili antara Mahkamah Syar`iyah dan Pengadilan Negeri terutama sekali di bidang pidana (jinayat) dan pihak kejaksaan pun tidak akan ragu lagi mengajukan perkara pidana pelanggaran Qanun Aceh ke Mahkamah Syar`iyah. Hal ini dianggap penting sebab kalau ketentuan ini tidak ada, boleh jadi jaksa akan mengajukan perkara pidana pelanggaran Qanun Aceh ke Pengadilan Negeri dan Pengadilan Negeri pun akan bersedia menerimanya. Di pihak lain, Keputusan ini juga dapat menghindarkan keberatan yang mungkin akan diajukan oleh sebagian pengacara, yang menolak atau meragukan kewenangan Mahkamah Syar`iyah untuk mengadili perkara pidana.

Berbeda dengan Mahkamah Agung, Kepolisian Republik Indonesia dan Kejaksaan Agung Indonesia ketika bertemu dengan delegasi Aceh, menyatakan tidak perlu mengeluarkan keputusan atau peraturan, tetapi pimpinan kedua instansi ini berjanji akan memberikan instruksi kepada jajarannya masing-masing untuk berbuat dan melakukan sesuatu yang menjadi tugas dan kewenangan mereka dalam melaksanakan perintah undang-undang, di bidang pelaksanaan syariat Islam di Aceh. Mereka juga meminta agar jajarannya di Aceh mengajukan usul pengembangan struktur organisasi untuk disesuaikan dengan kebutuhan pelaksanaan syariat Islam ini.

C. Qanun-Qanun yang Dihasilkan

Di Aceh sendiri, berbarengan dengan koordinasi, konsultasi dan pembicaraan-pembicaraan dengan Pemerintah Pusat (Kementerian terkait, KEJAGUNG dan POLRI), DPR dan Mahkamah Agung seperti diuraikan di atas, dilakukan pula berbagai kegiatan untuk mempersiapkan rancangan qanun-

qanun, peraturan gubernur atau peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya guna mendorong dan mempercepat pelaksanaan secara nyata izin melaksanakan syariat Islam yang sudah diberikan undang-undang di atas. Qanun-qanun ini pada umumnya disusun dan disahkan adalah untuk menjalankan ketentuan dalam Pasal 25 dan 26. Kecuali qanun kepolisian untuk menjalankan pasal 21 dan qanun pengelolaan zakat untuk menjanlakan Pasal 4. Pada tahun 2002 disahkan dua buah Qanun Aceh yaitu:

- ***Qanun Provinsi Nomor 10 Tahun 2002 tentang Peradilan Syari'at Islam;***
- ***Qanun Provinsi Nomor 11 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Syariat Islam bidang Aqidah, Ibadah dan Syi`ar Islam;***

Pada tahun 2003 disahkan tiga buah Qanun Aceh yaitu:

- ***Qanun Provinsi Nomor 12 Tahun 2003 tentang Minuman Khamar dan Sejenisnya;***
- ***Qanun Provinsi Nomor 13 Tahun 2003 tentang Maisir (Perjudian);***
- ***Qanun Provinsi Nomor 14 Tahun 2003 tentang Khalwat (Mesum).***

Selanjutnya pada tahun 2004 disahkan pula dua buah Qanun Aceh yaitu:

- ***Qanun Provinsi Nomor 7 Tahun 2004 tentang pengelolaan Zakat;***
- ***Qanun Provinsi Nomor 11 Tahun 2004 tentang Tugas Fungsional Kepolisian Daerah Nanggroe Aceh Darussalam.***

Untuk memberikan gambaran yang lebih menyeluruh, penulis kutipkan beberapa bagian dari qanun-qanun tersebut, penulis mulai dengan Qanun Aceh No. 10/02, yang antara lain menyebutkan:

Pasal 2

(1) Mahkamah Syar'iyah adalah lembaga Peradilan yang dibentuk dengan Qanun ini serta melaksanakan Syari'at Islam dalam wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

(2) .....

(3) Mahkamah Syar'iyah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pengembangan dari Pengadilan Agama yang telah ada.

Pasal 7

Mahkamah Syar'iyah dan Mahkamah Syar'iyah Provinsi dibentuk dengan Qanun.

Pasal 49

Mahkamah Syar'iyah bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara-perkara pada tingkat pertama, dalam bidang:

a. ahwal al-syakhshiyah;

b. Mu'amalah;

c. jinayah.

Pasal 53

Hukum materil yang akan digunakan dalam menyelesaikan perkara sebagaimana tersebut pada pasal 49 adalah yang bersumber dari atau sesuai dengan Syari'at Islam yang akan diatur dengan Qanun.

Pasal 54

Hukum formil yang akan digunakan Mahkamah adalah yang bersumber dari atau sesuai dengan Syari'at Islam yang akan diatur dengan Qanun.

Dari kutipan di atas terlihat bahwa Qanun Aceh ini, antara lain karena ketidak-jelasan yang ditemukan di dalam undang-undang--seperti sudah diuraikan, langsung mengambil inisiatif untuk membentuk Mahkamah Syar'iyah di Aceh. Tetapi pembentukan ini tidak dilakukan dari nol atau membentuk

lembaga baru, tetapi hanyalah sekedar mengubah Pengadilan Agama menjadi Mahkamah Syar'iyah. Mungkin ada yang berpendapat bahwa Qanun Aceh tidak berhak membentuk Mahkamah Syar`iyah karena itu melampaui kewenangan yang diberikan undang-undang kepada Qanun. Tetapi karena masalah penentuan cakupan kewenangan mahkamah diserahkan kepada Qanun Aceh untuk mengaturnya, (yang menurut dugaan akan lebih baik dan lebih kuat sekiranya ditentukan di dalam undang-undang) maka masalah pembentukan tadi pun dianalogikan ke masalah ini. Qanun dianggap berwenang membentuknya. Sedang kewenangannya dirumuskan secara relatif luas, meliputi perdata kekeluargaan, perdata kehartabendaan dan pidana yang ada dalam atau didasarkan kepada Syariat Islam, dalam kedua aspek hukumnya, materil dan formil. Selanjutnya Qanun ini juga menyatakan secara jelas bahwa syariat Islam yang akan dilaksanakan oleh Mahkamah itu (materil dan formil) akan diatur dengan Qanun Aceh.

Kebijakan yang dipilih di Aceh ini seperti telah diuraikan di atas, disetujui oleh Pemerintah Pusat dan Mahkamah Agung. Pembentukan Peradilan Syariat Islam dengan cara mengubah nama Pengadilan Agama seperti tertera dalam Qanun 10/02 relatif sejalan dengan isi ***Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2003 tentang Mahkamah Syar'iyah dan Mahkamah Syar'iyah Provinsi di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam***, yang dikeluarkan tanggal 3 Maret 2003, beberapa bulan setelah qanun disahkan. Namun mengenai kewenangan, isi KEPRES tidak sejalan dengan Qanun yang di bawah nanti akan diuraikan.

Dalam **Pasal 1** KEPRES di atas disebutkan bahwa:

(1) Pengadilan Agama yang telah ada dalam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam diubah menjadi Mahkamah Syar'iyah.

(2) .....

(3) *Pengadilan Tinggi Agama Banda Aceh diubah menjadi Mahkamah Syar'iyah Provinsi Nanggroe Aceh*

Darussalam selanjutnya dalam Keputusan Presiden ini disebut Mahkamah Syar'iyah Provinsi.

Namun mengenai kewenangan, Keputusan Presiden ini tidak mengikuti atau menyesuaikan dengan apa yang tertera dalam Qanun, tetapi menentukannya sendiri. Dalam **Pasal 3** disebutkan:

(1) Kekuasaan dan kewenangan Mahkamah Syar'iyah dan Mahkamah Syar'iyah Provinsi adalah kekuasan dan kewenangan Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama, ditambah dengan kekuasaan dan kewenangan lain yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat dalam ibadah dan syi'ar Islam yang ditetapkan dengan Qanun.

(2) *Kekuasaan dan kewenangan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan secara bertahap sesuai dengan kemampuan kompetensi dan ketersediaan sumber daya manusia dalam kerangka sistem Peradilan Nasional.*

Seperti terlihat, isi Pasal 3 Keputusan Presiden ini tidak sejalan dengan isi pasal 49 Qanun Aceh di atas. Berhubung dalam UU 18/01 jelas disebutkan bahwa kewenangan Mahkamah Syar'iyah diatur dengan Qanun Aceh, maka penyebutan kewenangan Mahkamah Syar'iyah di dalam KEPPRES yang tidak sesuai dengan kewenangan yang ditentukan di dalam Qanun Aceh dianggap melampaui kewenangan, tidak berpengaruh dan cenderung diabaikan. Namun begitu ada juga yang berpendapat berhubung kewenangan yang disebutkan di dalam KEPPRES ini berbeda dengan kewenangan yang diatur di dalam Qanun Aceh (yang hanya meliputi ahwal al syakhshiyyah, muamalah dan jinayah), maka apa yang tertera di dalam KEPPRES (kewenangan lain yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat dalam ibadah dan

syi'ar Islam) dapat juga dianggap sebagai tambahan dan pelengkap untuk kewenangan yang sudah ada di dalam Qanun Aceh karena qanun tentang hal ini memang sudah disahkan (Qanun Aceh nomor 12/02) sebelum Keputusan Presiden tersebut dikeluarkan. Mengikuti jalan pikiran ini maka kewenangan Mahkamah Syar`iyah meliputi empat bidang hukum, tiga ditetapkan dengan qanun yaitu *ahwal al syakhshiyyah, muamalah, jinayah* dan sebuah lagi ditetapkan dengan KEPPRES yaitu *kekuasaan dan kewenangan lain yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat dalam ibadah dan syi'ar Islam yang ditetapkan dengan Qanun*.

Adapun qanun lainnya yaitu Qanun No. 11/02, Qanun No. 12/03, Qanun No. 13/03, Qanun No. 14/03 serta Qanun No. 7/04 yang di atas tadi telah disebutkan, dapat dianggap sebagai langkah awal penyusunan Qanun Aceh sebagai hukum materil dan formil yang akan dilaksanakan oleh Mahkamah Syar'iyah sebagai bagian dari upaya melahirkan hukum positif berlandaskan syariat Islam di Aceh.

Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Syariat Islam bidang Aqidah, Ibadah dan Syi`ar Islam, yang disahkan pada tangal 14 Otober 2002 dan diundangkan pada tanggal 6 Januari 2003, merupakan qanun pertama yang mengatur perilaku dan hubungan antara anggota masyarakat yang ditulis berdasarkan UU 18/01. Qanun ini seperti terlihat pada judulnya mengatur masalah aqidah, ibadah dan syi'ar yang oleh Qanun Aceh Nomor 10/02 di atas tidak disebutkan sebagai kewenangan Mahkamah Syar'iyah. Dengan demikian qanun ini seharusnya hanya bersifat mengatur, tidak bersifat memaksa. Dalam pembahasan awal diinternal panitia perancang (Dinas Syariat Islam, Biro Keistimewaan Aceh dan beberapa dosen dari Fakultas Syariah IAIN Ar Raniry dan Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala), qanun ini tidak dirancang sebagai hukum materil untuk Mahkamah Syar`iyah, tetapi sebagai panduan bagi aparat pemerintah dalam

memberikan pelayanan kepada masyarakat. Namun muncul desakan kuat, dari beberapa pihak dalam pembahasan draft rancangan qanun di internal Pemerintah Daerah Aceh, dan juga dari sebagian anggota DPRD Aceh dalam pembahasan qanun dan anggota masyarakat dalam RDPU, sehingga mengubah arah di atas. Di samping sebagai panduan untuk aparat pemerintah, qanun ini juga menjadi hukum materil pertama yang akan digunakan oleh Mahkamah Syar`iyah.

Seperti terlihat, qanun ini mencantumkan sanksi (uqubah), sehingga pelanggaran atas sebagian ketentuannya akan berujung ke Mahkamah Syar`iyah sebagai perkara jinayat. Begitu juga ketika Keputusan Presiden tentang pembentukan Mahkamah Syar`iyah turun, justru isi qanun ini yang dijadikan sebagai kewenangannya, sedang kewenangan yang diatur dalam Qanun 10/02 tidak dimasukkan. Keadaan ini barangkali dapat menjadi petunjuk bahwa perubahan yang diusung oleh undang-undang 18/01 menempuh arah yang "radikal", yang mungkin terlalu tiba-tiba, sehingga banyak pihak yang susah mencernanya bahkan tidak siap untuk menerimanya. Sebagian ketentuan dalam Undang-undang 11/08 (tentang Mahkamah Syar`iyah) tidak sejalan dengan keinginan Pemerintah (seperti dituangkan dalam KEPPRES) dan juga tidak sinkron dengan keinginan rakyat Aceh (sebagaimana disuarakan oleh DPRD dan Gubernur dalam Qanun Aceh), sehingga perlu didekatkan dan disejalankan. Tentang hal ini, mengenai apa yang menjadi kewenangan Mahkamah Syar`iyah, akan diuraikan lebih lnjut dalam bab yang akan datang, ketik membahas kewenangan Mahkamah Syar`iyah berdasarakan UU 11/06.

Kembali kepada qanun, untuk memperoleh pemahaman yang relatif menyeluruh, penulis kutipkan beberapa pasal sebagai berikut:

Pasal 1:

5. *Syi`ar Islam adalah semua kegiatan yang mengandung nilai-nilai ibadah untuk menyemarakkan dan mengagungkan pelaksanaan ajaran Islam;*
6. *Syariat Islam adalah tuntunan ajaran Islam dalam semua aspek kehidupan;*
7. *Aqidah adalah aqidah Islamiyah menurut Ahlussunnah wal Jama`ah;*
8. *Ibadah adalah shalat dan puasa Ramadhan;*
9. *MPU adalah Majelis Permusyawaratan Ulama Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam;*
10. *Penyidik adalah pejabat kepolisian Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam atau Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) yang diangkat dan diberi wewenang untuk melakukan penyidikan yang berhubungan dengan pelaksanaan Syariat Islam;*
11. *Wilayatul Hisbah adalah badan yang bertugas mengawasi pelaksanaan Syariat Islam.*

Pasal 4:

(1) Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota dan institusi masyarakat berkewajiban membimbing dan membina aqidah umat serta mengawasinya dari pengaruh paham dan atau aliran sesat;

(2) Setiap keluarga/orang tua bertanggung jawab menanamkan aqidah kepada anak-anak dan anggota keluarga yang berada di bawah tanggung jawabnya.

Pasal 6:

Bentuk-bentuk paham dan atau aliran yang sesat ditetapkan melalui fatwa MPU.

Pasal 7:

(1) Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota dan institusi masyarakat berkewajiban menyediakan fasilitas dan menciptakan kondisi dan suasana lingkungan yang kondusif untuk pengamalan ibadah;

(2) Setiap keluarga/orang tua bertanggung jawab untuk membimbing pengamalan ibadah kepada anak-anak dan anggota keluarga yang berada di bawah tanggung jawabnya.

Pasal 8:

(1) Setiap orang Islam yang tidak mempunyai uzur syar`i wajib menunaikan shalat Jum`at;

(2) Setiap orang, instansi pemerintah, badan usaha dan atau institusi masyarakat wajib menghentikan kegiatan yang dapat menghalangi/mengganggu orang Islam melaksanakan shalat Jum`at;

Pasal 9:

(1) Setiap instansi pemerintah, lembaga pendidikan dan badan usaha wajib menggalakkkan dan menyediakan fasilitas untuk shalat berjamaah;

(2) Pimpinan gampong diwajibkan memakmurkan mesjid dan atau menunasah dengan shalat berjamaah dan menghidupkan pengajian agama;

(3) Perusahaan pengangkutan umum wajib memberi kesempatan dan fasilitas kepada pengguna jasa untuk melaksanakan shalat fardhu.

Pasal 10:

(1) Setiap orang/badan usaha dilarang menyediakan fasilitas/peluang kepada orang muslim yang tidak mempunyai uzur syar`i untuk tidak berpuasa pada bulan Ramadhan;

(2) Setiap muslim yang tidak mempunyai uzur syar`i dilarang makan atau minum di tempat/di depan umum pada siang hari bulan Ramadhan;

Pasal 13:

(1) Setiap orang Islam wajib berbusana Islami;

(2) *Pimpinan instansi pemerintah, lembaga pendidikan, badan usaha dan atau institusi masyarakat wajib membudayakan busana Islami di lingkungannya.*

Pasal 16:

(1) *Pemerintah Daerah Berkewajbanmenyelenggaraan pelaksanaan syi`ar Islam, seperti peringatan hari-hari besar Islam dan mengatur segala sesuatu yang menyangkut dengan keagungan syi`ar Islam.*

(2) *Jenis an bentuk syi`ar Islam ditetapkan lebih lanjut dengan Keputusan Gubernur.*

Mengenai sanksi (uqubah), ditemukan dalam beberapa pasal, yang sebagiannya penulis kutip sebagai berikut:

Pasal 21:

(1) Barangsiapa tidak melaksanakan shalat Jum`at tiga kali berturut-turut tanpa uzur syar`i sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) dihukum dengan ta`zir berupa hukuman penjara paling lama enam bulan, atau hukuman cambuk di depan umum paling banyak tiga kali;

(2) Perusahaan pengangkutan umum yang tidak memberi kesempatan dan fasilitas kepada pengguna jasa untuk melaksanakan shalat fardhu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) dipidana dengan hukuman ta`zir berupa pencabutan izin usaha;

Pasal 22

(1) Barang siapa yang menyediakan fasilitas/peluang kepada orang muslim yang tidak mempunyai uzur syar'i untuk tidak berpuasa pada bulan Ramadhan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1) dipidana dengan hukuman ta`zir berupa hukuman penjara paling lama satu tahun atau denda paling banyak tiga juta rupiah atau hukuman cambuk di depan umum paling banyak enam kali dan dicabut izin usahanya.

(2) Barang siapa yang makan atau minum di tempat/di depan umum pada siang hari bulan Ramadhan

sebagaimana dimaksud dalam Pasal10 ayat (2) dipidana dengan hukuman ta`zir berupa hukuman penjara paling lama empat bulan atau hukuman cambuk di depan umum paling banyak dua kali.

Pasal 23:

Barangsiapa yang tidak berbusana islami sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (1) dipidana dengan hukuman ta`zir setelah melalui proses peringatan dan pembinaan oleh Wilayatul Hisbah.

Pasal 23 ini sering disalah-pahami sehingga menimbulkan polemik dan penafsiran yang dirasakan terlalu jauh, sehingga penulis merasa perlu mengutip penjelasan resmi, sebagai berikut.

Pengawasan dan peringatan terhadap pasal ini dititik beratkan pada upaya penyadaran, pembimbingan dan pembinaan. Hukuman ta`zir akan dijatuhkan kalau pelanggaran dilakukan secara berulang-ulang dan telah mendapat peringatan dari Wilayatul Hisbah; atau dilakukan secara mencolok sehingga bertentangan dengan kepatutan dan rasa kesopanan masyarakat. Penjatuhan ta`zir inipun hendaknya dimulai dengan yang paling ringan.

Dari kutipan-kutipan di atas, terlihat bahwa pengertian syariat yang ditulis dalam pasal 1, hanya sekedar mengulangi pengertian yang ada dalam UU 44/99 (Pasal 1 angka 10). Selain syariat dalam pasal ini ditambahkan tiga pengertian lain, yaitu syi`ar, aqidah dan ibadat. Seperti tertera di dalam teks, ke dalam syi`ar ini dimasukkan empat kegiatan utama yaitu: (a) peringatan hari-hari besar Islam; (b) penggunaan atau barangkali lebih tepat menghidupkan kembali penggunaan huruf Arab Melayu oleh instansi pemerintah dan swasta; (c) penggunaan penanggalan hijriah bersamaan dengan penanggalan miladiah dalam dokumen dan surat-surat resmi instansi pemerintah dan

swasta; [58] serta (d) pembudayaan dan penggalakan pemakaian busana islami oleh instansi pemerintah dan swasta, sekolah dan institusi masyarakat lainnya. Masalah ibadat di dalam qanun ini dibatasi hanya pada shalat dan puasa, karena zakat akan diatur dalam qanun tersendiri dan haji dianggap tidak perlu lagi diatur di dalam Qanun Aceh karena sudah diatur secara nasional.

Mengenai aqidah, atas permintaan beberapa ulama--setelah diskusi yang alot, pada akhirnya disepakati untuk mencantumkan rumusan "**aqidah islamiyah berdasarkan ahlussunnah waljamaah"**. Tetapi istilah ini tidak didefinisikan secara khusus, tidak dibatasi pada Asy`ariyah, Maturidiyah, Salafiyah atau yang lainnya. Istilah ini dibiarkan terbuka, sehingga cakupannya akan tetap lentur dan terbuka sehingga mampu menampung semua aqidah yang bersumber atau diistinbath secara ilmiah (memenuhi persyaratan metodologis) dari Alquran dan Sunnah Rasulullah seperti dipahami jumhur

[58]Penggunaan huruf Arab Melayu diharapkan dilakukan oleh instansi pemerintah dan swasta paling kurang dalam penulisan papan nama kantor pemerintah dan perusahaan, penulisan nama jalan, penulisan nama tempat umum atau petunjuk-petunjuk lainnya, sehingga suasana di Aceh akan berbeda dengan suasana di daerah lain Indonesia. Untuk ini Fakultas Adab IAIN Ar-Raniry sudah melakukan pembakuan tata-penulisan bahasa Indonesia dalam huruf Arab Melayu. Hasil pembakuan ini dituangkan dalam *Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Aceh Nomor 47 Tahun 2001 tentang Penggunaan Sebutan Nomenklatur di Lingkungan Pemerintahan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam*. Dalam Keputusan ini diberikan contoh penulisan papan nama instansi-instansi pemerintah dengan huruf Arab Melayu.

Begitu juga penulisan penanggalan hijriah diharapkan dapat menumbuhkan kembali rasa kedekatan dengan penanggalan lokal yang berbasis lunar sistem. Dua kegiatan ini di samping menciptakan suasana yang berbeda atau khas Aceh—seperti telah diuraikan di atas, diharapkan akan mendorong generasi muda di Aceh untuk kembali menghargai dan memberi perhatian kepada berbagai naskah dan peninggalan sejarah yang berserakan di seluruh Aceh, yang pada umumnya ditulis dengan huruf Arab Melayu dan penanggalan hijriah,yang selama ini terabaikan dan sering dianggap sebagai barang tidak berharga.

ulama. Dalam pembahasan tersebut disepakati bahwa aqidah ahlussunnah waljamaah dalam qanun ini dipahami mencakup berbagai aliran aqidah yang diakui jumhur ulama, baik yang sudah punah seperti murji'ah, atau yang masih berkembang dalam masyarakat seperti asy`ariyah, maturidiyah dan salafiyah, atau yang mungkin sekali akan dilahirkan para ulama di masa depan, sebagai hasil dari ijtihad baru asalkan didasarkan kepada Alquran dan sunnah di satu segi, dan memenuhi syarat secara metodologis di segi yang lain.

Secara lebih rinci, di bidang ibadah, terlihat kecenderungan agar pemerintah dan masyarakat menyediakan fasilitas dan menggalakkan pengamalannya lebih tinggi dari kecenderungan untuk memaksa anggota masyarakat melaksanakan isi qanun dengan cara menjatuhkan uqubah atas para pelanggarnya. Pada pengamalan shalat fardhu, yang dapat dijatuhi hukuman hanyalah mereka yang tidak menunaikan shalat Jum`at tiga kali berturut-turut. Mereka ini akan diketahui tidak melaksanakan shalat Jum`at apabila mereka berada di tempat umum atau tempat terbuka. Sedang mereka yang berada di dalam rumah atau tempat tertutup tidak akan diganggu apalagi dipaksa atau dihukum, karena memasuki rumah tanpa izin atau mengintip orang di dalam rumah adalah perbuatan dosa dan sampai batas tertentu merupakan jarimah menurut fiqih. Karena itu mereka yang berada di dalam rumahnya atau di tempat tertutup lainnya (misalnya warung kopi yang sedang tutup) ketika orang lain sedang menunaikan shalat Jum'at di masjid-masjid tidak akan diganggu dan tidak dapat dihukum.[59] Dengan

[59]Dalam beberapa kesempatan ada pertanyaan kepada penulis, terutama dari pihak luar yang berkunjung ke Aceh, kenapa orang-orang tersebut dibiarkan saja tidak menunaikan shalat Jum`at, dibiarkan berada di dalam warung kopi ataupun rumah-rumah walaupun pintunya sudah ditutup. Sebagian mereka malah berharap agar petugas menggerebek orng-orang tersebut dan menggiringnya ke masjid untuk menunaikan shalat Jum`at atau mengajukannya (memperkarakannya) ke Mahkamah. Penulis sering menjawab bahwa tujuan Qanun bukanlah memaksa orang untuk shalat, tetapi

demikian unsur menggangu ketenteraman umum dalam penggalakan dan pengaturan ibadah, termasuk pertimbangan penting dalam penjatuhan hukuman (di samping harus mengandung unsur melawan ketentuan Allah dan Rasul-Nya sendiri).

Begitu juga ketentuan tentang berpuasa, seperti terlihat yang dapat dihukum hanyalah mereka yang menunjukkan diri tidak berpuasa di depan atau tempat umum atau mereka yang menyediakan fasilitas untuk berbuka puasa bagi mereka yang wajib berpuasa. Dengan demikian orang yang tidak berpuasa, tetapi makan dan minum di tempat tertutup atau di rumahnya sendiri tidak akan dihukum. Begitu juga orang sakit atau musafir yang oleh syariat diberi izin untuk tidak berpuasa pada bulan Ramadhan tetap diberi izin untuk makan dan minum di tempat terbuka. Tetapi tentu sangat diharapkan agar hal ini dilakukan secara tidak mencolok, sehingga tidak mengundang rasa antipati masyarakat luas.[60]

---

lebih ditekankan kepada menjaga ketertiban dan kenyamanan masyarkat umum (orang-orang) untuk menunaikan shalat Jum`at. Tugas menyadarkan orang agar taat dan mematuhi ajaran agamanya dengan baik dan sungguh-sungguh, bukan hanya terbeban kepada hukum, tetapi mungkin akan lebih banyak merupakan tugas dan tanggung jawab bidang pendidikan, baik di dalam keluarga, masyarakat ataupun sekolah.

Di beberapa kota, seperti Bireuen, Lhok Seumawe dan Meulaboh secara fluktuatif dan dengan intensitas yang tidak sama dalam tahun 2003 dan 2004, pernah terjadi, sekelompok ibu-ibu dengan inisiatif bersama melakukan *sweeping* untuk mendorong dan bahkan menggiring para lelaki untuk menghentikan berbagai kegiatan yang mereka lakukan dan secepatnya pergi ke masjid untuk menunaikan shalat Jum`at.

[60] Berdasar jalan pikiran ini, penulis ketika menjabat Kepala Dinas Syariat Islam Provinsi memberitahu jajaran terkait agar tidak melarang dan bahkan sebaliknya memberitahu dan kalau perlu melindungi hotel-hotel agar tetap membuka restoran dan menyiapkan makanan untuk para penghuninya di siang hari bulan Ramadhan, karena tamu hotel pada umumnya adalah musafir.

Mengenai pakaian kelihatannya, anjuran dan permintaan agar pimpinan instansi, baik pemerintah atau swasta membudayakan pakaian islami di lingkungan kerja mereka adalah lebih penting dari upaya menghukum orang yang tidak berbusana islami. Hal ini terlihat dari penjelasan resmi di atas bahwa hukuman baru dapat dijatuhkan kalau pelanggaran sudah dilakukan secara berulang-ulang, atau dilakukan secara mencolok (misalnya mengenakan baju yang sangat tipis, ketat atau sudah hampir telanjang) sehingga bertentangan dengan kepatutan dan rasa kesopanan masyarakat. Lebih dari itu penghukuman kelihatannya diinginkan untuk tidak dijatuhkan pada pelanggran pertama, karena seperti tertera dalam penjelasan, hukuman baru dapat dijatuhkan apabila orang yang melanggar sudah pernah diperingatkan oleh Wilayatul Hisbah.[61]

Mengenai kepatutan dan rasa kesopanan masyarakat ini, kecenderungan yang berkembang di masyarakat Aceh adalah agar semua orang mengenakan pakaian yang longgar (tidak ketat), yang menutup seluruh tubuh (kecuali wajah) dan tidak tembus pandang. Untuk orang perempuan menutup seluruh tubuh tersebut dianggap sebagai kewajiban kecuali dalam hal-hal tertentu, sedang untuk laki-laki menutup seluruh tubuh dianggap terhormat. Ada pekerjaan yang tidak boleh dilakukan

[61] Di dalam praktek ketentuan ini sering sekali tidak ditaati. Banyak pihak yang sebetulya tidak berhak bahkan tidak berkompeten, mengambil inisiatif untuk melakukan sosialisasi di tempat umum, (yang sebagiannya berubah bentuk menjadi razia). Sebagian masyarakat mendukung kegiatan seperti ini, karena dianggap membantu pengamalan syi`ar di tengah masyarkat, tetapi sebagian yang lain kurang setuju bahkan mengeluhkannya, karena sering dilakkan dengan cara-cara yang tidak santun dan tidak mencerminkan upaya yang *bi-l hikmah wa-l maw`izhati-l hasanah wa jadilhum bi-l lati hiya ahsan* (Al-qur'an, surat al-Nahl ayat 125). Ada oknum pemerintah kabupaten/kota yang melakukan sosialisasi mengenai masalah pakaian, dengan cara yang santun seperti membagikan jilbab dan pakaian longgar. Tetapi ada juga yang melakukannya dengan cara yang tidak santun, mulai dari memarahi sampai kepada mengusir atau merusak pakaian yang sedang dikenakan tersebut.

dan ada tempat yang tidak boleh didatangi, kalau seseorang tidak mengenakan pakaian yang lengkap, yang menutup seluruh tubuh. Hal ini sejalan dengan ajaran dasar dalam Islam bahwa seseorang dihargai karena kemanusiaannya (prestasi yang muncul karena kualitas kemanusiaannya) bukan karena penampilan fisik (seperti kemolekan atau ketampanan) [*Makna sebuah hadis Nabi, orang yang paling baik adalah yang paling bermanfaat untuk orang lain*,

خيركم عند الله أنفعكم للناس

Penghargaan atas seseorang hanya karena penampilan (keadaan, ketampanan, kemolekan) fisik sedapatnya dihindari, terutama penampilan fisik yang dapat merangsang syahwat/selera rendah manusiawi. Menurut Islam, penghargaan kepada seseorang hanya karena bentuk fisik pada hakikatnya adalah merendahkan orang tersebut, karena menjadikan manusia turun ke derajat yang setingkat dengan hewan. Keadaan ini dianggap rendah karena manusia dalam keadaan ini akan mengikuti nafsu kehewanannya dan bukan nurani kemanusiaannya. Perumusan redaksi pasal ini mengalami diskusi yang hangat, karena batasan aurat di dalam fiqih merupakan masalah yang tidak disepakati oleh para ulama.

Sebagian anggota masyarakat Aceh meminta agar masalah pakaian diatur dengan relatif ketat di dalam Qanun 11/02 ini, dan lebih dari itu mereka berharap pergerakan dan kegiatan orang perempuan pun dibatasi, agar mereka tidak "berkeliaran" di luar rumah. Pendapat kelompok ekstrim ini cenderung tidak diikuti, karena masyarakat Aceh mempunyai adat yang relatif beragam tentang tata berpakaian dalam berbagai kegiatan dan acara, dan orang perempuan di Aceh relatif bebas dan diberi kesempatan yang luas untuk bergerak di luar rumah dan terlibat dalam berbagai kegiatan sejak masa dahulu sampai saat sekrang ini.[62] Orang perempuan Aceh di

[62] Lihat buku Penulis, *Syariat Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Paradigma, Kebijakan dan Kegiatan*, Dinas Syariat Islam

pedesaan sering tidak menutup rambut ketika bekerja atau berada di tempat kerja (sawah, kebun, sungai dan sebagainya). Para lelaki pun ada yang tidak mengenakan baju (hanya memakai celana) ketika bekerja atau berada di tempat kerja. Secara umum hal ini ditolerir dan dianggap biasa di tengah masyarakat Aceh. Tetapi ketika ada orang yang mengenakan pakaian "setengah telanjang" di jalan umum, di tempat terbuka di tepi pantai, atau di tengah pasar, atau mengenakan pakaian "seronok" dalam pertunjukan atau acara tertentu, rasa kesopanan dan kesantunan masyarakat terasa disakiti. Penghormatan atas martabat dan harkat kemanusiaan yang dimiliki masyarakat Aceh terasa diabaikan dan dilecehkan, sehingga muncul arus yang kuat di tengah masyarakat, perbuatan itu harus dicegah dan para pelakunya layak untuk diperingatkan dan bahkan dijatuhi hukuman. Akhirnya penyusun rancangan qanun sepakat untuk mengatur masalah ini tetapi dengan norma yang relatif longgar, jangan sampai ke tingkat membatasi dan menghalangi kegiatan anggota masyarakat khususnya orang-orang perempuan.[63]

Aceh, edisi IV, 2006, terutama anak bab 17, *Bagaimana Perlindungan HAM dan Perlindungan Perempuan setelah Pemberlakuan Syariat Islam*, hlm. 130-139.

[63] Setelah qanun ini disahkan, muncul keinginan dan permintaan dari berbagai pihak untuk ikut berpartisipasi melakukan sosialisasi, antara lain dengan cara menggelar peragaan pakaian yang islami (umumnya busana muslimah). Ketika beberapa pihak mendiskusikannya dengan penulis dan memohon dukungan, baik dalam kedudukan sebagai pribadi (akademisi) dan sering juga dalam kedudukan sebagai Kepala Dinas Syariat Islam, penulis selalu menyampaikan saran dan harapan agar pagelaran tersebut dilengkapi dengan rancangan pakaian kerja untuk para petani dan nelayan, yang masih merupakan mayorias penduduk Aceh. Hendaknya rancangan pakaian tersebut bukanlah sekedar pakaian pesta, atau pakaian "kantoran". Penulis selalu mewanti-wanti agar peragaan pakaian ini--secara terselubung, tidak menjadi arena untuk "domestikasi" baru orang perempuan Aceh, menjadikan mereka hanya sebagai karyawati, bukan lagi sebagai orang yang "merdeka" yang dapat menciptakan lapangan kerja sendiri dengan kebebasan bergerak yang relatif tidak dibatasi, seperti ditemukan secara luas dalam adat masyarakat Aceh .

Kembali ke persiapan akademik dan langkah penulisan Rancangan Qanun 10/02 dan 11/02 di atas, dapat penulis sebutkan, pada awalnya pokok-pokok pikiran (naskah akademik) sekaligus dengan rancangan qanunnya disiapkan oleh panitia kecil yang dibentuk oleh Majelis Permusyawaratan Ulama Aceh. Tetapi setelah Dinas syariat Islam Aceh dibentuk dan para pejabatnya dilantik, tugas ini diserahkan kepada Dinas baru tersebut (2002).[64]

[64] Dinas Syariat Islam (DSI) Aceh dibentuk dengan *Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Aceh Nomor 33 Tahun 2001*, yang disahkan dan diundangkan pada tanggal 27 Agustus 2001. Susunan organisasinya diatur dalam Pasal 6, yang terdiri dari, Kepala Dinas, Wakil Kepala Dinas, Bagian Tata Usaha,dan lima sub din (Sub Dinas Litbang dan Program, Sub Dinas Pembinaan Sumber Daya Manusia, Sub Dinas Bina Peribadatan, Sub Dinas Pengwasan Pelaksanaan Syariat Islam, Sub Dinas Bina Peradilan), Unit pelaksana Teknis Daerah dan Kelompok Jabatan Fungsional. Sedang tugasnya diatur dalam Pasal 3, DSI mempunyai tugas melaksanakan tugas umum dan khusus Pemerintah Daerah dan Pembangunan serta bertanggung jawab di bidang pelaksanaan Syariat Islam. Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, DSI mempunyai fungsi, yang diatur dalam pasal 4, (a) pelaksanaan tugas yang berhubungan dengan perencanaan, penyiapan qanun yang berhubungan dengan pelaksanaan Syariat Islam serta mendokumentasikan dan menyebarluaskan hasil-hasilnya; (b) pelaksanaan tugas yang berhubungan dengan penyiapan dan pembinaan sumber daya manusia yang berhubungan dengan pelaksanaan Syariat Islam; (c) pelaksanaan tugas yang berhubungan dengan kelancaran dan ketertiban pelaksanaan peribadatan dan penataan sarananya serta penyemarakan syiar Islam; (d) pelaksanaan tugas yang berhubungan dengan bimbingan dan pengawasan terhadap pelaksanaan Syariat Islam di tengah-tengah masyarakat; dan (e) pelaksanaan tugas yang berhubungan dengan pembimbingan dan penyuluhan Syariat Islam; Adapun pimpinannya, mulai dari Kepala Dinas sampai kepada Kepala Seksi, dilantik oleh Gubernur Aceh waktu itu, Abdullah Puteh, pada tanggal 25 Januari 2002. Dengan pelantikan ini maka DSI Provinsi Aceh mulai beroperasi, dan tugas penyiapan rancangan qanun dan penyusunan cetak biru perencanaan pelaksanaan syariat Islam di Aceh yang sebelumnya dilakukan oleh MPU Aceh diserahkan kepada Dinas ini. Sebuah kebetulan, yang dilantik sebagai kepala dinas yang pertama adalah penulis sendiri, sedang sebelum itu penulis mengemban amanah sebagai Wakil Ketua MPU Aceh yang salah satu tugasnya adalah memimpin

Salah satu diskusi awal yang hangat ketika merumuskan pokok-pokok pikiran dan arah yang akan ditempuh untuk merumuskan isi dua qanun ini, adalah mengenai bagaimana bentuk dan siapa yang akan mengesahkan hukum materil dan formil yang akan digunakan sebagai hukum positif oleh Mahkamah Syar`iyah di Aceh nanti. Apakah akan dirumuskan dan dituangkan langsung ke dalam Qanun Aceh, atau akan lebih baik sekiranya atas perintah Qanun Aceh hukum materil dan formil (syariat Islam) yang akan dijalankan Mahkamah Syar`iyah tersebut ditetapkan dengan Fatwa atau Keputusan Majelis Permusyawaratan Ulama Aceh.[65] Ada juga yang mengusul agar langsung memilih dan menetapkan kitab-kitab tertentu sebagai pegangan para hakim, sama seperti pegangan Mahkamah Syar`iyah (Pengadilan Agama) sebelum dibuatkan undang-undang dan kompilasi. Hal ini menjadi bahan diskusi karena dalam UU 18/01 tidak disebutkan hukum materil dan formil yang akan digunakan Mahkamah Syar`iyah tersebut bagaimana dibuat dan dalam bentuk apa harus dirumuskan.

Untuk ini pada akhirnya diambil kesimpulan bahwa menuangkan hukum materil dan formil tersebut ke dalam Qanun Aceh dianggap lebih aman dari pada merumuskannya dalam bentuk lain, yang tidak melibatkan DPRD Aceh secara langsung.

---

dan mengkoordinasikan kegiatan penulisan rancangan qanun tentang syariat Islam. Dengan demikian adanya perubahan instansi yang mengelola perencanaan dan penulisan rancangan qanun tidak menimbulkan kendala yang berarti, karena para pengelolanya hampir semuanya orang yang sama.

[65] Diskusi ini terjadi paling kurang dalam dua pertemuan terbatas (FGD). Salah satunya diprakarsai oleh Majelis Permusyawartan Ulama Aceh dan salah satunya lagi diprakarsai Pascasarajana UIN Ar-Raniry bersama dengan Dinas Syariat Islam Aceh (yang para pejabatnya baru dilantik pada waktu itu). Diskusi ini terjadi (pada awal tahun 2002) ketika dilakukan pembahasan dan pendalaman atas Rancangan Qanun tentang Peradilan Syariat Islam, yang pada akhirnya disahkan menjadi *Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2002 tentang Peradilan Syariat Islam*, pada tanggal 14 Oktober 2002 bertepatan dengan 7 Sya`ban 1423 dan diundangkan pada 6 Januari 2003 bertepatan 1 Zulkaidah 1423.

Kuat dugaan hukum positif yang perumusannya tidak melibatkan lembaga legislatif, dengan mudah akan dituding bersifat swasta dan bahkan liar. Dengan jalan pikiran ini, maka pemerintah Provinsi Aceh, DPRD Aceh dan MPU Aceh sepakat untuk mencantumkannya dalam *Qanun Aceh Nomor 10/02 tentang Mahkamah Syar`iyah (*Pasal 53 dan Pasal 54) bahwa hukum materil dan formil berdasarkan syariat yang akan digunakan oleh Mahkamah Syar`iyah akan dituangkan ke dalam Qanun Aceh. Keputusan ini dianggap mantap antara lain karena diterima dan didukung oleh Pimpinan DPR, Pimpinan Badan Legislasi DPR, serta wakil Aceh yang ada di DPR yang mereka sampaikan secara lisan di dalam beberapa pertemuan dan diskusi antara Pemerintah Daerah Aceh dan Pimpinan DPRD Aceh dengan mereka. Dukungan ini juga disampaikan oleh utusan DPR yang berkunjung ke Aceh secara resmi dalam berbagai pertemuan yang mereka lakukan baik dengan aparat pemerintah ataupun dengan tokoh dan wakil masyarakat. Berbagai pihak ini mendukung perumusan hukum materil dan formil syariat Islam ke dalam Qanun Aceh, sebagai pegangan Mahkamah Syar`iyah.

Di pihak lain, dalam berbagai pertemuan dengan pimpinan dan anggota DPR utusan atau wakil Aceh, tokoh yang mewakili legislatif dan eksekutif Aceh, bahkan para akademisi dari kampus, sering menyampaikan pernyataan dan keluhan bahwa isi UU 18/01 untuk menjalankan syariat dirasakan mengambang dan tidak cukup jelas sehingga perlu peraturan lain untuk menjelaskan dan menguraikannya. Menghadapi keluhan ini, Anggota DPR hampir selalu berjanji bahwa berbagai kekurangan dan kelemahan yang ada dalam UU 18/01 yang menyebabkan kesulitan pelaksanaan syariat di Aceh akan diatasi (diperbaiki dan diperkuat) dalam produk perundang-undangan yang relevan yang nanti akan dibahas dan disahkan oleh DPR.

Janji ini ditepati oleh DPR dalam beberapa undang-undang yang mereka sahkan setelah kehadiran UU 18/01. Pelaksanaan syariat Islam dan keberadaan Mahkamah Syar`iyah

di Aceh menjadi semakin jelas (dan kuat) dalam UU No 4/2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dan UU No 16/2004 tentang Kejaksaan. Mahkamah Agung juga memberikan janji yang sama dengan adanya Keputusan Ketua Mahkamah Agung yang memindahkan kewenangan mengadili sebagian perkara pidana dari Pengadilan Negeri ke Mahkamah Syar`iyah yang di atas tadi sudah disisnggung.

Keyakinan ini juga menjadi semakin kuat karena izin pelaksanaan syariat Islam di Aceh dianggap sebagai pertanda adanya perubahan dan dimulainya babak baru politik hukum di Indonesia. Pemberian otonomi khusus kepada Aceh termasuk pembentukan Mahkamah Syar`iyah dengan kewenangan melaksanakan syariat Islam yang diserahkan kepada Qanun Aceh untuk menentukannya, di dalam kerangka sistem hukum nasional dan sistem peradilan nasional, adalah pertanda terjadinya pergeseran politik hukum dari unifikasi ke diferensiasi. Kehadiran undang-undang ini juga dapat dianggap menyebabkan terjadinya beberapa perubahan dalam hukum tatanegara, bahwa Aceh diperlakukan berbeda dengan daerah-daerah lainnya. Mungkin--seperti sebelumnya disinggung, karena perubahan ini dilakukan secara relatif drastis dan sangat tiba-tiba, maka banyak pihak yang tidak siap dan merasa sukar untuk mencerna dan memahaminya. Kesulitan ini bukan hanya dialami oleh para pengamat dan sarjana, tetapi juga terjadi dikalangan birokrasi sendiri.

Hal lain yang perlu diperhatikan, di dalam Qanun 11/02 di atas sudah diperkenalkan hukuman cambuk sebagai alternatif atas hukuman kurungan (penjara). Maksudnya hakim diberi izin dan kebebasan untuk memilih apakah akan menjatuhkan hukuman penjara atau menjatuhkan hukuman cambuk pada sebagian perbuatan pidana. Sedang untuk sebagian perbuatan pidana lagi, alternatif hukuman ini ditambah lagi dengan hukuman denda, sehingga hakim dapat memilih untuk menjatuhkan hukuman penjara atau hukuman denda atau

hukuman cambuk. Di dalam qanun ini hukuman cambuk satu kali dianggap sama dengan kurungan (penjara) dua bulan atau denda Rp 500.000,- (lima rarus ribu rupiah).

Walaupun di atas sudah diuraikan, disini ingin penulis ulangi, pada awalnya panitia penyusun rancangan (dan naskah akademik) qanun, sudah berencana untuk tidak mencantumkan hukuman (uqubat) di dalam rancangan qanun ini. Dengan kata lain qanun ini hanya bersifat mengatur bukan bersifat memaksa. Tetapi di dalam perjalanan pembahasannya, ketika panitia penulis rancangan qanun melakukan penjaringan pendapat dan meminta masukan dari berbagai pihak dan lebih-lebih lagi ketika DPRD Aceh menggelar *Rapat Dengar Pendapat Umum* (RDPU) dengan wakil dan utusan berbagai organisasi dan lembaga, serta tokoh-tokoh dari berbagai lapisan masyarakat, muncul permintaan yang kuat, terutama dari sebagian ulama dan kalangan pemuda agar qanun ini mencantumkan uqubat untuk para pelanggarnya. Akhirnya melalui kompromi dimasukkanlah hukuman penjara, denda atau cambuk yang bersifat alternatif, dengan besaran yang berbeda-beda untuk beberapa pelanggaran, seperti yang sekarang tertera di dalam qanun.

Begitu juga terjadi diskusi berkepanjangan dan tidak ada jalan keluarnya mengenai hukum acara yang akan digunakan oleh Mahkamah Syar`iyah. Apakah dimasukkan ke dalam qanun dan kalau dimasukkan bagaimana rumusannya. Perbedaan ini muncul diantara sesama anggota tim penulis rancangan (melibatkan unsur kepolisian dan kejaksaan) dan sesudah itu antara anggota tim pembahas bersama dengan DPRD, MPU dan sebagian wakil Pemerintah Provinsi Aceh dengan tokoh masyarakat ketika RDPU; karena, (1) apakah qanun ini merupakan aturan tentang hukum pidana sehingga memerlukan aturan tentang acara yang bersifa khusus atau tidak memerlukannya; kalau memerlukan, apakah dimasukkan dalam qanun ini atau dimasukkan dalam qanun lain yang akan mengatur hukum pidana. (2) Ditemukan beberapa perbedaan

yang dapat dianggap prinsipil (penting) antara hukum acara yang berlaku di Indonesia sekarang (KUHAP), yang secara umum berasal dari tradisi Hukum Belanda, dengan hukum acara yang ditulis dalam fiqih mazhab. (3) hukum acara Indonesia sudah bersifat praktis karena sudah diterapkan, termasuk oleh Pengadilan Agama, sedang hukum acara fiqih mazhab belum bersifat praktis, karena belum pernah diterapkan di zaman modern sekarang, dan lebih dari itu tulisan dalam bentuk analisis praktis pun relatif masih sangat terbatas. (4) ada bagian tertentu hukum acara seperti pelaksanaan hukuman cambuk, restitusi dan kompensasi yang belum ada dalam hukum acara Indonesia dan juga **belum ada peraturan praktisnya** dalam fiqih mazhab, sehingga boleh dikatakan harus dirancang dan dirumuskan seluruhnya secara baru. (5) begitu juga tentang penahanan, apakah para penyidik, penuntut umum dan hakim diberi kewenangan untuk melakukan penahanan atas tersangka, atau tidak diberi kewenangan. Mayoritas pembahas mengajukan usul agar kewenangan untuk melakukan penahanan dan lama masa penahanan jangan dulu dimasukkan ke dalam qanun. Qanun ini harus dapat dijalankan tanpa menahan tersangka karena pelaksanaannya masih dalam masa uji coba. Tetapi sebagian yang lain berpendapat, qanun ini dan juga qanun lain yang akan ditulis dalam waktu dekat, perlu memberi kewenangan kepada para aparat hukum untuk menahan tersangka agar pemeriksaan dan penyidangan tersangka dapat berjalan secara efektif. Kalau penahanan tidak dilakukan, maka penyidikan dan penyidangan dan lebih-lebih lagi pelaksanaan uqubat mungkin sekali tidak akan dapat dilaksanakan karena terpidananya telah melarikan diri. Pada akhirnya disepakati--secara umum, hukum acara tidak akan dicantumkan di dalam qanun 11/02, tetapi akan dimuat dalam qanun lain yang *in sya` Allah* akan dibahas dalam waktu dekat ke depan.[66]

[66]Walaupun sudah ada kesepaktan, di dalam penyusunan dan pembahasan di DPRD Aceh, masih terjadi tarik ulur, sehingga beberapa

Karena hal tersebut tidaklah salah sekiranya ada pihak yang beranggapan bahwa aspek politis yang terkandung dalam Qanun 11/02 ini juga cukup menonjol dalam arti mengandung misi memperkenalkan rencana yang akan dilaksanakan Pemerintah Provinsi Aceh di bidang pengamalan aqidah, ibadah dan syi`ar kepada rakyat Aceh dan Pemerintah Pusat, serta menjelaskan kendala yang secara nyata akan dihadapi oleh badan dan para petugas pelaksananya di lapangan nanti. Di samping untuk memenuhi keinginan dan tuntutan masyarakat, qanun ini perlu disahkan secepatnya untuk mendesak Pemerintah Pusat (bahkan masyarakat akademisi dan para praktisi hukum yang peduli) agar ikut memikirkan berbagai hal yang berkaitan dengan kedudukan syariat Islam dalam sistem hukum nasional. Semua pihak ini diharapkan dapat memberikan kontribusi mengenai berbagai hal baik untuk menjelaskan aspek teoritisnya dan juga untuk menjelaskan aspek praktis

---

ketentuan yang menjadi bagian hukum acara, seperti keberadaan penyidik dan penuntut umum serta kewenangannya tetap disebutkan dalam qanun 11/02 dan tiga qanun sesudahnya yang di bawah nanti akan dibicarakan.

Bermanfaat untuk ditambahkan, dalam rencana Pemerintah Daerah Provinsi Aceh (dalam hal ini DSI), rancangan qanun tentang hukum acara akan ditulis pada tahun 2003, bersamaan dengan pembahasan qanun-qanun tentang hukum materil di DPRD Aceh. Sedang pembahasan dan pengesahannya di DPRD Aceh direncanakan akan dilakukan pada tahun 2004. Sosialisasi akan dilakukan pada tahun 2004 juga, yang penekanannya lebih banyak untuk aparat penegak hukum. Sedang untuk masyarakat luas dapat dipastikan semua orang Aceh tahu bahwa tidak menunaikan shalat Jumat, tidak puasa dalam bulan Ramadhan adalah perbuatan dosa. Begitu juga meminum khamar, berjudi dan melakukan khalwat adalah perbuatan haram. Diharapkan sekiranya ada, maka kasus pertama akan sampai ke Mahkamah Syar`iyah pada akhir tahun 2004 atau awal 2005. Kalau qanun ini sudah diterapkan sampai tahap pelaksanaan hukuman (eksekusi), paling kurang untuk satu perbuatan jarimah, barulah dilakukan evaluasi menyeluruh, dan setelah itu dilakukan revisi dan penyempurnaan. Sekiranya rencana ini bejalan mulus, maka evaluasi serta upaya revisi dan penyempurnaan akan dimulai pada tahun 2005, paling lambat pada tahun berikutnya.

pelaksanaannya secara nyata di lapangan nanti. Paling kurang di dalam beberapa hal, qanun berdasarkan syariat yang akan disusun dan dijalankan nanti, memerlukan hukum acara yang relatif berbeda dengan hukum acara yang ada sekarang.

Seperti telah diuraikan di atas, setelah qanun ini disahkan, secara sedikit demi sedikit terkuaklah ke permukaan berbagai hal yang memerlukan kejelasan dan bahkan pembahasan yang mendalam, misalnya saja mengenai hubungan antara kepolisian dan PPNS serta kejaksaan di satu pihak dengan Mahkamah Syar`iyah di pihak lain, dalam pelaksanaan syariat Islam di Aceh, yang di atas tadi sudah disinggung. Dengan kata lain qanun ini perlu ditulis dan disahkan secepatnya agar kesulitan pelaksanaan syariat Islam di lapangan, yang dihadapi Pemerintah dan rakyat Aceh dapat diketahui oleh berbagai elemen masyarakat, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten dan kota yang ada di Aceh serta Pemerintah Pusat dan dapat diatasi secara bersama-sama.[67]

Hal lain yang perlu disampaikan, qanun 11/02 ini telah menyuruh pembentukan Wilayatul Hisbah yang akan bertugas melakukan pengawasan. Dalam Pasal 14 disebutkan: (1) Untuk terlaksananya Syariat Islam di bidang aqidah, ibadah dan syi'ar Islam, Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota membentuk Wilayatul Hisbah (WH) yang berwenang melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Qanun ini. (2) WH dapat dibentuk pada tingkat gampong, kemukiman, kecamatan atau wilayah/lingkungan lainnya. (3) Apabila ketika melakukan

[67] Dapat dijelaskan, sampai saat penulisan buku ini (2016) kasus-kasus yang diduga melanggar ketentuan dalam Qanun Aceh 11/02 hanya sekedar diberi penyadaran dan diberi peringatan bahwa perbuatan yang dilarang itu merupakan jarimah (perbuatan pidana) yang dapat dijatuhi uqubat. Namun kasus berjualan makanan di siang hari bulan Ramadhan merupakan perkecualian. Kasus pertama tentang penjualan makanan di siang Ramadhan telah diproses dan diajukan ke Mahkamah Syar`iyah pada tahun 2010 di wilayah hukum Mahkamah Syar`iyah Jantho Aceh Besar. Pelakunya dijatuhi uqubat, dicambuk dua kali.

pengawasan WH mendapat cukup bukti bahwa pelanggaran telah terjadi, maka WH diberi kewenangan untuk menegur/ menasihati si pelanggar. (4) Apabila setelah dinasehati, pelanggar tidak mengubah perilakunya, maka pejabat pengawas menyerahkan kasus pelanggaran tersebut kepada pejabat penyidik. (5) Adapun susunan organisasi kewenangan dan tata kerja WH diatur dengan Keputusan Gubernur setelah mendengar pertimbangan MPU.

Ketentuan ini ditindaklanjuti Gubernur dengan mengeluarkan *Keputusan Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Wilayatul Hisbah*, tanggal 28 Januari 2004 bersamaan dengan 6 Zulhijjah 1424. Dalam Pasal 4 Keputusan Gubernur ini disebutkan tugas WH, antara lain adalah, (1) melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan dan pelanggaran peraturan perundang-undangan di bidang syariat Islam, dengan cara (a) melakukan sosialisasi peraturan peraturan-peraturan dan (b) menemukan perbuatan yang patut diduga merupakan pelanggaran atas peraturan di bidang syariat Islam. (2) Melakukan pembinaan dan advokasi spiritual terhadap setiap orang yang berdasarkan bukti permulaan patut diduga telah melakukan pelanggaran, dengan cara (a) menegur, memperingakan atau memberikan nasehat; atau (b) berupaya menghentikan kegiatan/ perbuatan yang patut diduga merupakan pelanggaran atas peraturan perundang-undangan di bidang syariat Islam; (c) menyelesaikan perkara pelanggaran tersebut melalui Rapat Adat Gampong; dan (d) memberitahu pihak terkait sekiranya ada dugaan telah terjadi penyalahgunaan izin suatu tempat atau sarana. (3) melimpahkan perkara pelanggaran peraturan di bidang syariat Islam kepada penyidik. Untuk kelancaran tata kerja, dalam Pasal 10 disebutkan bahwa WH dikoordinir oleh pejabat kepolisian setempat, untuk tingkat provinsi di bawah kordinasi pejabat Polisi POLDA, untuk tingkat kabupaten/kota di bawah kordinasi pejabat POLRES,

untuk tingkat kecamatan di bawah kordinasi DANSEKTOR. Dalam kegiatan sehari-hari WH ditempatkan pada DSI di bawah Sub Dinas Pengawasan Pelaksanaan Syariat Islam. Personalia yang direkrut, pada tingkat provinsi disyaratkan harus memiliki ijazah sarjana syari'ah atau sarjana hukum. Tetapi pada tingkat kabupaten/kota kebanyakannya hanyalah lulusan SLTA sederajat, termasuk tamatan dayah (pesantren). Diantara alasannya sukar menemukan sarjana syariah atau hukum yang bersedia menjadi angota WH. Mereka diberi pelatihan dan pembekalan singkat, hanya antara dua sampai tiga pekan pada pengangkatan pertama dan beberapa hari pada tahun-tahun berikutnya.

Sekiranya ketentuan di atas diperhatikan, maka penyebutan Wilayutul Hisbah sebagai polisi apalagi sebagai penyidik, cenderung terlalu berlebihan, karena tugas yang diembannya hanyalah tugas pengawasan dan pembinaan. Di pihak lain, pada tahun-tahun awal pembentukannya, semua personil WH baik pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota, merupakan pegawai kontrak (non PNS) sehingga tidak memenuhi syarat untuk dianggap sebagai Polisi Pamongpraja. Tetapi karena pemberitaan dan penyebutan media yang tidak teliti dan juga sebagian pejabat pemerintah, maka sebutan WH sebagai polisi syariah terlanjur berkembang dan banyak digunakan, sehingga sukar diluruskan.[68]

Beralih ke perbuatan pidana (jarimah) yang akan diatur di dalam qanun Aceh, Dinas Syari'at Islam setelah berkoordinasi dengan MPU Aceh, memilih tiga perbuatan yang sangat meresahkan masyarakat sebagai prioritas, yaitu meminum khamar, berjudi (*maysir*) dan melakukan perbuatan

[68] Sebagian pejabat pemerintah, terutama di kabupaten/kota ada yang menyebut WH sebagai polisi, karena alasan dan kepentingan tertentu, misalnya untuk menjadikan lembaga ini lebih berwibawa. Perubahan WH menjadi polisi, terjadi setelah pengesahan UU 11/06 yang menjadikan WH sebagai bagian dari Polisi pamongpraja.

mesum (*khalwat*) yang akan ditulis pada tahap pertama (setelah UU 18/01 disahkan). Rancangan qanun tentang tiga jarimah ini pada akhirnya disahkan menjadi tiga buah qanun yaitu, *Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2003 tentang Minuman Khamar dan Sejenisnya, Qanun Aceh Nomor 13 Tahun 2003 tentang Maisir (Perjudian),* dan *Qanun Aceh Nomor 14 Tahun 2003 tentang Khalwat (Mesum),* yang di atas tadi telah pernah disebut.

Dalam Qanun 12/03, Pasal 1 angka 20, dituliskan definisi, *khamar dan sejenisnya adalah minuman yang memabukkan, apabila dikonsumsi dapat menyebabkan terganggu kesehatan, kesadaran dan daya pikir*. Sedang mengenai uqubahnya, diatur dalam Pasal 26 yang menyebutkan:

1. Setiap orang yang melanggar ketentuan mengenai larangan mengkonsumsi khamar diancam dengan ‘uqubat hudud 40 (empat puluh) kali cambuk.
2. Setiap orang atau badan hukum yang melanggar ketentuan mengenai larangan memproduksi menyediakan, menjual, memasukkan, mengedarkan, mengangkut, menyimpan, menimbun, memperdagangkan, menghadiahkan dan mempromosikan minuman khamar dan sejenisnya. Begitu juga setiap orang atau badan hukum yang melanggar ketentuan mengenai larangan untuk turut serta/membantu memproduksi, menyediakan, menjual, memasukkan, mengedarkan, mengangkut, menyimpan, menimbun, memperdagangkan dan memproduksi minuman khamar dan sejenisnya, diancam dengan ‘uqubat ta’zir berupa kurungan paling lama 1 (satu) tahun, paling singkat 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling banyak Rp 75.000.000,- (tujuh puluh lima juta rupiah), paling sedikit Rp 25.000.000,- (dua puluh lima juta rupiah).

Mengenai penyidikan dan penuntutan, diserahkan kepada kepolisian dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), sedang penuntutan mereka ke Mahkamah Syar`iyah diserahkan kepada Jaksa Penuntut Umum, kedua-duanya sesuai dengan

peraturan perundang-undangan yang berlaku (KUHAP). Dalam Pasal 19 disebutkan, bahwa *Penyidikan dan penuntutan terhadap pelanggaran larangan khamar dan sejenisnya dilakukan berdasarkan peraturan Perundang-undangan yang berlaku sepanjang tidak diatur dalam Qanun ini*. Yang dimaksud dengan peraturan yang berlaku adalah KUHAP dan peraturan pelaksanaannya. Mengenai tatacara pelaksanaan uqubat cambuk, dalam pasal 31 disebutkan bahwa pelaksanaan 'uqubat cambuk harus berpedoman pada ketentuan yang diatur dalam Qanun ini dan/atau ketentuan yang akan diatur dalam Qanun tentang hukum formil. Karena di dalam qanun ini tidak ada aturan tentang tata cara pencambukan, maka tentu harus ditunggu dalam qanun Aceh yang akan disahkan belakangan. Adapun penahanan tersangka, tetap belum diatur di dalam qanun ini.

Dalam Qanun 13/03 yang mengatur larangan berjudi, dalam pasal 1 angka 20, Maisir (perjudian) didefinisikan dengan, *kegiatan dan/atau perbuatan yang bersifat taruhan antara dua pihak atau lebih dimana pihak yang menang mendapatkan bayaran*. Sedang uqubatnya diatur dalam pasal 23 sebagai berikut:

(1) Setiap orang yang melakukan perbuatan judi diancam dengan 'uqubat ta`zir, dicambuk didepan umum paling banyak 12 (dua belas) kali dan paling sedikit 6 (enam) kali.
(2) Setiap orang atau badan hukum atau badan usaha Non Instansi Pemerintah yang menyelenggarakan dan atau memberi fasilitas kepada orang untuk melakukan maisir, diancam dengan 'uqubat ta`zir, didenda paling banyak Rp. 35.000.000,- (tiga puluh lima juta rupiah), paling sedikit Rp 15.000.000,- (lima belas juta rupiah).

Adapun aturan tentang hukum acaranya lebih kurang sama dengan aturan dalam qanun tentang khamar di atas tadi.

Beralih ke qanun berikutnya, Qanun 14/03, yang mengatur larangan melakukan khalwat/ikhtilath, Pasal 1 angka

20, menyebutkan bahwa *Khalwat/mesum adalah perbuatan bersunyi-sunyi antara dua orang mukallaf atau lebih yang berlainan jenis yang bukan muhrim atau tanpa ikatan perkawinan*. Dalam Penjelasan Umum, ditambahkan pengertian lain untuk khalwat/ikhitlath yaitu *laki-laki dan perempuan berasyik maksyuk tanpa ikatan nikah*.

Sedang uqubatnya diatur dalam Pasal 22:

(1) Setiap orang yang melakukan khalwat diancam dengan 'uqubat ta'zir, dicambuk paling tinggi 9 (sembilan) kali, paling rendah 3 (tiga) kali dan/atau denda paling banyak Rp. 10.000.000,-(sepuluh juta rupiah), paling sedikit Rp 2.500.000,- (dua juta lima ratus ribu rupiah).
(2) Setiap orang yang memberi fasilitas aau melindungi orang yang melakukan khalwat, diancam dengan 'uqubat ta'zir berupa kurungan paling lama 6 (enam) bulan, paling singkat 2 (dua) bulan dan/atau denda paling banyak Rp. 15.000.000,- (lima belas juta rupiah), paling sedikit Rp 5.000.000,- (lima juta rupiah).

Adapun aturan tentang hukum acara, lebih kurang sama dengan aturan dalam qanun tentang khamar dan maisir di atas.

Sebelum beralih ke masalah berikutnya, perlu penulis sebutkan, redaksi dari teks qanun-qanun di atas tidak rapi sekali. Ditemukan beberapa kesalahan ketik dan juga kelebihan atau kekurangan kata, yang seharusnya tidak terjadi dalam dokumen yang menuntut ketelitian dan kecermatan seperti qanun. Namun kesalahan pengetikan ini walaupun mengganggu, menurut penulis tidak sampai ke tingkat merusak makna, karena kesalahan pengetikan atau kelebihan/kekurangan kata tersebut tidak dapat digunakan untuk menambah, mengurangi ataupun mengubah makna.

Pada tahun 2004 seperti telah disebutkan di atas, disahkan dua buah qanun yaitu *Qanun Provinsi Nomor 7 Tahun*

2004 tentang pengelolaan Zakat[69] dan *Qanun Provinsi Nomor 11 Tahun 2004 tentang Tugas Fungsional Kepolisian Daerah Nanggroe Aceh Darussalam*. Sebetulnya pada tahun 2003 ada tiga rancangan qanun yang disiapkan oleh DSI. Dua daripadanya disahkan menjadi qanun di atas, sedang satu lagi tentang hukum acara tidak diajukan kepada DPRD Aceh untuk dibahas dan disahkan karena tidak masuk dalam PROLEGDA.[70]

Adapun rancangan qanun yang satu lagi, tentang hukum acara, direncanakan akan dibahas dan disahkan dalam tahun 2004. Ada dua rancangan yang disiapkan secara bersamaan. Naskah yang relatif menyeluruh, yang mengacu kepada KUHAP dengan perubahan dan tambahan, disesuaikan dengan ketentuan dalam syariat Islam, disiapkan oleh sebuah panitia yang dibentuk MPU Aceh. Karena mengacu kepada KUHAP, Panitia

---

[69] Qanun ini akan dibicarakan di bawah, bersamaan dengan pembicaran tentang UU untuk menanggulangi akibat Tsunami, yaitu ***Undang Undang Nomor 48 Tahun2007 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2007 tentang Penanganan Permasalahan Hukum dalam Rangka Pelaksanaan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara Menjadi Undang Undang***.

[70] Sebetulnya ada saran dan permintaan dari beberapa anggot DPRD provinsi agar DSI menyiapkan juga rancangan qanun tentang tugas fungsional kejaksaan, sama seperti tentang kepolisian. Tetapi tidak dilanjutkan pembahasannya karena setelah berkoordinasi dengan Kejaksaan Agung dianggap tidak perlu karena tugas melakukan penuntutan perkara jinayat ke Mahkamah Syari`iyah sudah disebutkan dalam UU 16/04 tentang Kejaksaan yang waktu itu baru saja disahkan. Lebih dari itu UU 18/01 tidak memerintahkan pengaturan tugas kejaksaan di Aceh dengan Qanun Aceh. Adapun qanun tentang tugas fungsional Kepolisian Daerah dianggap perlu disusun, karena UU 18/01 memerintahkan pengaturan tugas fungsional kepolisian di bidang ketertiban dan ketenteraman masyarakat dengan Qanun Aceh (UU 18/01, Pasal 21 ayat (4). Lebih dari itu tugas kepolisian untuk melakukan penyidikan atas perkara jinayat yang diatur qanun belum disebut dalam peraturan tingkat nasional. UU 2/02 tentang Kepolisian yang disahkan sesudah UU 18/01 belum menampung ketentuan dalam UU 18/01 tersebut.

ini merasa tidak perlu menyiapkan naskah akademik. Sedang naskah yang kedua yang relatif lebih sempit, hanya mengenai pembuktian, penahanan dan pelaksanaan `uqubat cambuk, disiapkan oleh tim lain, yang anggotanya terdiri dari beberapa orang hakim Mahkamah Syar`iyah Aceh dan dosen IAIN Ar Raniry. Tim yang kedua ini menulis naskah akademik dan naskah awal untuk rancangan qanun yang berisi prinsip-prinsip dasar. Karena waktu yang mendesak, DSI memberikan prioritas atas naskah yang kedua, dengan cara mematangkan dan menyempurnakannya melalui beberapa kali FGD yang pesertanya merupakan unsur dari Fakultas Syariah IAIN Ar-Raniry, Fakultas Hukum Syiah Kuala, Hakim Mahkamah Syar`iyah Aceh, unsur Kepolisian Daerah, Kejaksaan Tinggi dan utusan organisasi para pengacara.

Dalam perjalanan waktu, terjadi kesilapan sehingga rancangan qanun tentang hukum acara, tidak masuk dalam daftar rencana legislasi tahun 2004, sehingga tidak dapat disahkan dalam tahun 2004. Karena keadaan yang tidak terduga ini, dan karena qanun materil sudah berlaku dan sosialisasi sudah dijalankan secara luas, maka kuat dugaan akan ada berkas yang diperiksa oleh polisi/PPNS, yang pada gilirannya akan berlanjut ke Mahkamah, maka aturan mengenai tata cara pelaksanaan uqubat cambuk tentu harus disiapkan. Untuk ini DSI melakukan koordinasi dan musyawarah yang melibatkan utusan pihak-pihak yang terkait, yaitu wakil Pemerintah Aceh, wakil Kejaksaan Aceh, wakil Kepolisian Aceh, wakil Mahkamah Syar`iyah Aceh dan wakil DPRD Aceh. Pertemuan ini mengusulkan agar rancangan qanun yang sudah disiapkan itu terus disempurnakan dan dimatangkan, dan sekiranya dianggap sudah memenuhi syarat, sebagian daripadanya (mengenai tata cara pelaksanaan uqubat cambuk) diajukan kepada Gubernur untuk ditetapkan melalui Peraturan Gubernur dan nanti pada waktunya ditingkatkan menjadi qanun.

Saran ini disetujui oleh Gubernur, karena perkara jinayat sudah ada yang sampai ke Mahkamah dan tentu akan diputuskan dalam waktu dekat. Berdasar keperluan yang sudah mendesak, maka sebagian rancangan qanun hukum acara yaitu tentang tatacara pelaksanaan uqubat cambuk disusun ulang dan ditetapkan menjadi *Peraturan Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 10 Tahun 2005 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Uqubat Cambuk*. Ditetapkan Di Banda Aceh pada tanggal 10 Juni 2005 dan diundangkan pada tanggal 11 Juni 2005 bertepatan dengan 4 Jumadil Awal 1426, ditandatangi oleh Pelaksanan Tugas Gubernur, H. Azwar Abubakar.

PERGUB ini terdiri atas 17 pasal dan tidak mempunyai bab. Beberapa bagian yang dianggap penting penulis kutip sebagai berikut. Dalam pasal 1 angka 10 disebutkan, cambuk adalah alat pemukul yang terbuat dari rotan berdiameter 0,75 sampai satu centimeter, dengan panjang satu meter, tidak mempunyai ujung ganda, dan pada pangkalnya ada tempat pegangan. Dalam pasal 2 disebutkan bahwa pelaksanaan uqubat cambuk merupakan kewenangan dan tanggung jawab jaksa. Dalam pasal 3 disebutkan, atas permintaan jaksa, Kepala Dinas Syariat Islam Kabupaten/Kota setempat menyiapkan pencambuk. Begitu juga atas permintaan jaksa, Kepala Dinas Kesehatan setempat menyiapkan dokter yang akan memeriksa kesehatan terhukum sebelum dan sesudah pelaksanaan pencambukan. Dalam pasal 4 diatur mengenai tempat pencambukan yaitu suatu tempat terbuka, yang dapat disaksikan oleh orang banyak, di atas alas berukuran minimal 3X3 meter, dengan dihadiri oleh jaksa dan dokter. Selanjutnya disebutkan bahwa pencambukan dilakukan pada punggung (bahu sampai pinggul) terhukum. Adapun jarak antara alas tempat pelaksanaan pencambukan dengan masyarakat penyaksi paling dekat 10 Meter. Dalam Pasal 11 disebutkan bahwa pencambukan akan dihentikan sementara apabila, (a) terhukum luka akibat

pencambukan, (b) diperintahkan oleh dokter yang bertugas berdasarkan petimbangan medis; (c) terhukum melarikan diri dari tempat pencambukan sebelum hukuman cambuk selesai dilaksanakan. Dalam Pasal 9 disebutkan bahwa pada saat pecambukan, terhukum harus menggunakan baju tipis yang menutup aurat, yang telah disediakan dan berada dalam posisi berdiri bagi laki-laki dan duduk bagi perempuan. Pasal 16 menyatakan bahwa biaya pelaksanaan uqubat cambuk dibebankan kepada APBD Provinsi, APBD Kabupaten/Kota dan dana masing-masing instansi teknis.

Ada beberapa komentar yang ingin penulis berikan. **Pertama**, pelaksanaan uqubat cambuk adalah kewenangan dan tanggungjawab jaksa. Peranan WH sebagai pencambuk hanyalah sebagai pembantu karena diminta oleh jaksa. **Kedua**, terhukum ketika dicambuk harus dalam keadaan bebas, hadir dengan sukarela bahkan boleh melarikan diri sekiranya mau dan petugas tidak boleh mengejar untuk menangkapnya kembali. Dalam keadaan ini pencambukan akan dihentikan sementara dan akan dilanjutkan kembali setelah terhukum menyerahkan diri. Ketentuan ini dimasukkan ke dalam PERGUB untuk menyatakan bahwa pelaksanaan uqubat cambuk cenderung didasarkan pada kerelaan, tidak berdasar pemaksaan. **Ketiga** pencambukan akan dilakukan apabila terhukum dinyatakan sehat oleh dokter, dan akan dihentikan apabila terluka, atau menurut dokter tidak boleh dilanjutkan. Ketentuan ini merupakan hal penting untuk diperhatikan, bahwa pencambukan hanyalah untuk menimbulkan rasa sakit, bukan untuk melukai apalagi menyebabkan cacat fisik. **Keempat**, pencambukan dilakukan di tempat yang dapat dihadiri oleh umum. Ketentuan terakhir ini dimasukkan ke dalam PERGUB karena dua alasan. Alasan pertama, Alquran meminta agar pelaksanaan uqubat disaksikan oleh sekelompok kaum muslimin. Ketentuan ini dipahami tidak boleh pada tempat tertutup, dalam arti hanya orang khusus (misalnya yang diundang) yang boleh

menyaksikannya. Jadi yang dipersyaratkan adalah kebolehan orang-orang untuk datang menyaksikan, bukan kedatangan dan adanya penyaksian dari mereka. Alasan kedua, masyarakat Aceh kuatir kalau dilaksanakan di tempat tertutup maka uqubat tersebut tidak akan dilaksanakan secara benar dan sungguh-sungguh. Mereka ingin menjadi saksi bahwa uqubat tersebut telah dilaksanakan menurut yang seharusnya. **Kelima**, jaksa tidak diberi kewenangan untuk menahan terhukum sebelum pencambukan, sehingga kehadiran terhukum ke tempat pelaksanaan uqubat adalah atas kehendak sendiri, bukan karena pemaksaan. Kalau dia tidak mau datang secara sukarela, maka jaksa tidak mempunyai kekuasaan untuk memaksanya. Terhukum bukan saja diizinkan untuk tidak datang, tetapi seperti telah diuraikan di atas, melarikan diri (meninggalkan arena) ketika sedang dicambuk pun tidak akan dikejar.

Sebelum beralih kepada pelaksanaan di lapangan, ada satu hal lain yang menurut penulis perlu juga disebutkan. Untuk menyamakan persepsi dalam menjalankan UU 18/01, serta menyatukan langkah dalam berkoordinasi dan berkonsultasi dengan Pemerintah Pusat, Gubernur Kepala Pemerintahan Daerah Aceh merasa perlu membuat semacam kesepakatan mengenai langkah-langkah dan kegiatan yang akan diambil, dengan para anggota Pimpinan Daerah (MUSPIDA, FORKOPIMDA). Kesepakatan ini dituangkan ke dalam sebuah dokumen yang diberi nama ***Keputusan Bersama***, yang ditandatangai oleh Gubernur, Kepala Kepolisian Daerah, Kepala Kejaksaan Tinggi, Ketua Mahkamah Syar`iyah, Ketua Pengadilan Tinggi, dan Kepala kantor Wilayah Departemen Kehakiman dan HAM, pada tanggal 9 Agustus 2004 bersamaan dengan 22 Jumadil Akhir 1425. Keputusan Bersama ini berisi pernyataan masing-masing pihak untuk membantu dan memberikan fasilitas sesuai dengan kemampuan dan kewenangan masing-masing untuk mendukung dan mempercepat ter-realisasinya pembentukan Mahkamah

Syar`iyah dan penyiapan perangkat peraturan yang akan digunakan sebagai hukum materil dan formil, sampai kepada pelaksanaan secara nyata di lapangan, mulai dari penyidikan, penuntutan, penyidangan sampai kepada eksekusi.

Sebetulnya komunikasi dan koordinasi antara Gubernur dengan para pihak di atas, sudah dimulai sejak UU 18/01 diterima di Aceh dan terus berlanjut sampai saat Keputusan Bersama di atas ditandatangani. Jadi keputusan di atas hanyalah sekedar untuk meneguhkan komitmen yang sebelumnya memang sudah ada, dan untuk lebih memperjelas peranan masing-masing pihak dalam upaya melaksanakan UU 18/01, khususnya tentang upaya pelaksanaan syariat Islam sebagai hukum positif. Turunan lain dari Keputusan ini adalah pembentukan sebuah tim kecil sebagai perwakilan dan penghubung dalam mempercepat proses koordinasi dan komunikasi, yang berisi utusan masing-masing instansi.

Beralih pada pelaksanaan dan kegiatan penegakan qanun di lapangan, pada akhir Pebruari 2005 Polisi di Kabupaten Bireuen menangkap 27 orang yang sedang melakukan jarimah maisir (tangkap tangan). Setelah diproses oleh kepolisian (penyidikan) dan kejaksaan (penuntutan) kasus ini dilimpahkan ke Mahkamah Syar`iyah Bireuen yang lantas menjatuhkan uqubat cambuk antara 6-10 kali kepada masing-masing terhukum. Karena para terhukum tidak mengajukan banding, maka putusan tersebut langsung berkekuatan hukum tetap. Eksekusi atas putusan tersebut dilaksanakan pada 24 Juni 2005, sesudah shalat Jum'at. Pelaksanaan ini merupakan uqubat cambuk pertama yang dilaksanakan secara resmi oleh Kejaksaan di era kemerdekaan. Bahkan mungkin eksekusi yang pertama atas putusan Mahkamah Syar`iyah dalam perkara jinayat. Uqubat cambuk di atas dilaksanakan atas 15 orang dari 27 terhukum yang putusannya telah berkekuatan hukum tetap, karena hanya mereka yang bersedia datang dengan sukarela. Dua belas orang lainnya tidak dicambuk pada hari itu karena

mereka tidak datang ke tempat plaksanaan uqubat (tidak melapor kepada jaksa).[71]

Walaupun kegiatan ini sebetulnya merupakan kewenangan dan tanggung jawab Jaksa Penuntut Umum (Kejaksaan Negeri Bireuen), Pemerintah Kabupaten Bireuen ikut terlibat mempersiapkan berbagai fasilitas sehingga terkesan berlebihan. Sebuah panggung—yang sebetulnya tidak diminta oleh peraturan, bahkan sampai batas tertentu dapat dianggap meyalahi peraturan, dipersiapkan di halaman Masjid. Begitu juga kursi-kursi untuk para undangan dipersiapkan di salah satu sisi panggung, sedang dua sisi lainnya disiapkan untuk anggota masyarakat yang datang untuk menyaksikan. Karena halaman yang relatif sempit, syarat yang ditetapkan PERGUB, jarak penonton dengan panggung tidak boleh kurang dari sepuluh meter tidak terpenuhi.

Gubernur Aceh dan anggota FORKOPIMDA (atau yang mewakili) dan undangan dari jajaran Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemeritah Kabupaten Bireuen ikut hadir dan duduk di tempat yang telah disediakan. Karena merupakan yang pertama, maka atas permintaan Gubernur, sebelum para terhukum menjalani eksekusi, utusan-utusan dari tingkat Pusat, masing-masing atas nama Jaksa Agung, atas nama Kepala Kepolisian Republik Indonesia dan atas nama Ketua Mahkamah Agung, diminta menyampaikan sambutan, di

[71] Di awal tahun 2005 ini ada tiga putusan Mahkamah Syar`iyah yang langsung berkekuatan hukum tetap karena para pihak tidak melakukan banding. Putusan pertama dikeuarkan oleh Mahkmaah syar`iyah Kutacane pada Januari, atas pelanggaran Qanun tentang Maisir yang dijatuhi uqubat cambuk. Tetapi karena peraturan untuk menjatuhkan uqubat cambuk masih belum ada maka eksekusi tidak dapat dilaksanakan. Kasus ini baru dikesekusi setelah pelakanaan yang di Bireuen. Kasus kedua merupakan pelanggaran atas qanun tentang khalwat, terjadi dalam wilayah kerja Mahkamah Syar`iyah Bireuen, yang dijatuhi uqubat denda. Kasus ketiga merupakan pelanggaran atas qanun tentang maisir, yang juga terjadi di wilayah kerja Mahkamah Syar`iyah Bireuen, yang sedang dibicarakan ini.

samping sambutan oleh Plt. Gubernur Aceh sendiri. Sedang nasehat singkat disampaikan oleh Wakil Ketua MPU Aceh. Utusan menteri Dalam Negeri juga ikut hadir sebagai tamu (undangan) utama.

Lima belas orang terhukum hadir dengan kerelaan sendiri untuk menjalani uqubah.[72] Sedang sisanya 11 orang lagi (dari yang seharusnya 12 orang), tidak hadir pada acara ini. Mereka dicambuk pada kesempatan berikutnya setelah datang melapor kepada jaksa. Menurut Kajari, mereka tidak datang pada kesempatan pertama bukan karena enggan, tetapi karena mereka berada di luar kota. Satu orang dari mereka tidak datang melapor kepada jaksa dan karena itu tidak mejalani uqubat cambuk. Dapat disebutkan para terhukum menjalani semua proses berdasarkan kesadaran sendiri, karena Qanun yang ada tidak memberi izin kepada aparat penegak hukum untuk menahan mereka. Jadi kehadiran mereka menghadap penyidik untuk diperiksa, kehadiran mereka dalam persidangan di Mahkamah dan kesediaan mereka untuk menjalani uqubat setelah putusan berkekuatan hukum tetap, semuanya mereka jalani dengan sukarela.

Acara ini berjalan dengan aman dan lancar dan mendapat perhatian luas dari khalayak di Aceh. Ribuan orang hadir memadati halaman Masjid Agung Bireuen. Hal ini dapat dimaklumi paling kurang karena peristiwa ini merupakan yang pertama di Aceh, setelah diperjuangkan dan ditunggu oleh masyarakat sejak awal kemerdekaan. Banyak oang menyalami petugas setelah acara selesai, menyatakan rasa syukur dengan haru dan kegembiraan. Namun ada diantara mereka yang

[72] Mereka adalah, Ridwan (37), Sabri (40), Sarbini (42), Karmidi (45), Ridwan (45), Abubakar (50), Safrizal (54), Asfurdi (56), Zakaria (60), dan M Ali (65), yang masing-masing dihukum enam cambukan. Selanjutnya Mulyadi (37), Hasan Basri (44), dan Rusdi (58), masing-masing dijatuhi tujuh cambukan. Sedang Irwan (49) dan Sofian (54), dihukum delapan dan sepuluh cambukan.

mewanti-wanti petugas agar tidak pilih kasih dalam menegakkan hukum, seraya berdoa agar pada satu saat nanti tidak hanya melaksanakan pencambukan atas penjudi "kelas teri" atau pelaku khalwat, tetapi juga menjatuhkan uqubat yang adil dan setimpal kepada para pemerkosa, penzina, pencuri dan koruptor. Media massa juga memberikan liputan yang relatif luas, bahkan ada yang mengaku datang dari luar negeri.

Hal ini mudah dimaklumi karena Aceh ketika itu masih dalam tahap *recovery* akibat gempa dan tsunami dahsyat yang terjadi pada 26 Desember 2004. Setelah tsunami, Pemerintah Pusat memberi kemudahan dan izin yang relatif luas kepada siapa saja yang ingin berkunjung ke Aceh, untuk membantu masyarakat Aceh memulihkan keadaan yang rusak bahkan hancur akibat bencana dahsyat ini. Sedang sebelumnya karena keadaan tidak aman, orang-orang engggan datang ke Aceh, ada yang takut karena sering terjadi kontak senjata antara TNI dengan GAM , tetapi ada juga karena pembatasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat.

Kota kedua yang menjalankan eksekusi uqubat cambuk adalah Kota Lhokseumawe, pada 13 Pebruari 2006, atas tiga orang laki- dan tiga orang perempuan, atas tuduhan melakukan maisir. Setelah ini pelaksanaan uqubat cambuk atas putusan Mahkamah yang sudah berkekuatan hukum tetap terus bergulir dan dijalankan di beberapa kota sesuai dengan wilayah kerja Mahkamah Syar`iyah yang mengeluarkan putusan.

Putusan pertama yang dibanding dan bahkan dikasasi terjadi atas Putusan Mahkamah Syar`iyah Lhokseumawe, atas pelanggaran qanun tentang khalwat (dijatuhi uqubat cambuk, lima kali). Kebetulan pihak laki-laki yang menjadi terhukum dalam kasus ini (TZA), adalah anggota DPRK Lhokseumawe. Beliau menolak putusan Mahkamah Syar`iyah dan mengajukan banding. Mahkamah Syar`iyah Aceh mengukuhkan Putusan Mahkamah Syar`iyah Lhokseumawe dan tersangka mengajukan kasasi. Permohonan kasasi ini ditolak oleh Mahkamah Agung

sehingga putusan tersebut menjadi berkekuatan hukum tetap. Jaksa Kota Lhokseumawe berencana menjalankan eksekusi uqubat cambuk atas para terhukum dalamm putusan ini, bersama-sama dengan sembilan terhukum dalam beberapa putusan lain yang sudah berkekuatan hukum tetap. Jaksa dan pemerintah Kota Lhokseumawe telah mempersiapkan tempat eksekusi di Lapangan Hiraq, tetapi TZA yang merupakan salah seorang terhukum yang akan menjalani uqubat cambuk tidak datang ke tempat eksekusi. Para terhukum lainnya meminta jaksa menghadirkan TZA dan kalau TZA tidak hadir mereka juga tidak bersedia menjalani hukuman. Salah seorang terhukum berkata, bahwa mereka rela untuk dihukum karena memang telah berbuat salah. Tetapi mereka mengharap agar TZA juga menjalani hukuman, sama seperti terhukum lainnya. Mereka berharap jaksa tidak bersikap "tebang pilih." Hendaknya jangan muncul kesan bahwa yang dihukum hanyalah mereka yang patuh-patuh. Sedang mereka yang membangkang dan dengan sengaja melawan hukum boleh tidak menjalani hukuman, dan jaksa membiarkannya. Mereka merasa pelakuan ini tidak adil. Karena TZA tetap tidak bersedia hadir, maka jaksa tidak dapat berbuat apa-apa dan uqubat tersebut tidak jadi dilaksanakan. Kejadian ini diberitakan oleh media massa dan mendapat tanggapan yang beragam dari masyarakat. Kejadian ini juga menjadikan masyarakat yang sebelumnya datang secara sukarela untuk menjalani uqubat menjadi enggan, dan karena itu uqubat cambuk atas beberapa putusan Mahkamah Syar`iyah di Kota Lhokseumawe tidak dapat dijalankan.[73]

Sebagai gambaran tentang pelaksanaan tiga qanun tentang jinayat di lapangan, dan kesiapan para terhukum untuk

[73] Jaksa bersama Pemerintah Kota Lhokseumawe baru melaksanakan kembali uqubat cambuk bagi para terdakwa yang melanggar Syariat Islam, tahun 2017 sekarang, setelah berselang 11 tahun dari eksekusi pertama yang dilaksanakan pada tahun 2006 lalu.

menjalani hukuman secara sukarela, di bawah ini dicantumkan perkembangannya

Tabel 1
Jumlah Perkara Jinayat yang Masuk ke MS Aceh tahun 2005-2010 mulai tahun 2005 sampai 2010.

No	Jenis Perbuatan	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Jmlh
1	Khamar	18	21	13	10	10	8	80
2	Maisir	75	31	18	35	43	102	304
3	Khalwat	8	23	27	5	8	25	96
4	Menjual makanan	---	---	---	---	---	1	480
		101	75	58	50	61	136	481

Tabel 2
Jumlah Putusan Mahkamah Syar'iyah se Aceh tentang Jinayat yang Belum Dieksekusi oleh Jaksa s/d Okt. 2010

JENIS PERKARA						
No	**Tahun**	**KHAMAR**	**MAISIR**	**KHALWAT**	**JMLH**	**KETR.**
1	2005	-	5	-	5	Cambuk
2	2006	-	13	2	15	Cambuk
3	2007	1	8	2	11	Cambuk/ Denda
4	2008	-	15	2	17	Cambuk
5	2009	1	20	-	21	Cambuk/Denda

6	2010	-	27	7	34	Cambuk/Denda
-	**JML**	**2**	**88**	**13**	**103**	-

Tabel 3
Jumlah Perkara Jinayat yang diajukan Kasasi dan Peninjaun Kembali tahun 2005-2010

No Urut	Jenis Perkara	Kasasi	PK	Keterangan
1	Khamar	2	-	Ditolak kasasi
2	Maisir	6	-	Ditolak kasasi
3	Khalwat	3	1	Ditolak kasasi dan PK
	Jumlah	11	1	

Sebelum beralih ke persoalan berikutnya, ada pertanyaan yang sering diajukan, dapatkah Qanun Aceh mencantumkan hukuman (uqubah) melebihi ketentuan yang diatur dalam *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*. Apakah kewenangan Qanun Aceh untuk melaksanakan syariat Islam masih tetap sama dengan kewenangan yang diberikan kepada PERDA seperti yang diatur dalam UU 44/99 ataukah sudah lebih baik dan lebih kuat? Setelah melalui berbagai diskusi yang dilakukan berbagai kalangan di Aceh pada akhirnya diikuti jalan pikiran sebagai berikut. Bahwa untuk pelaksanaan syariat Islam di Aceh sejak dari awal sudah diketahui, akan ada norma dan sanksi (jenis, bentuk atau kuantitas) yang tidak sejalan dengan apa yang berlaku secara nasional. Bahwa perubahan yang dilakukan dari ketentuan yang ada dalam UU 44/99 menjadi ketentuan dalam UU 18/01 adalah dalam rangka menampung kekurangan dan kelemahan yang

ditemukan di dalam UU 44/99 tersebut. Dalam UU 18/01 secara jelas dinyatakan bahwa kewenangan Mahkamah Syar`iyah ditentukan (diatur) dalam Qanun Aceh. Dari pernyataan ini dipahami bahwa undang-undang memberikan kewenangan yang luas kepada Aceh untuk melaksanakan syariat Islam. Kewenangan badan peradilan yang pada lazimnya harus ditentukan di dalam undang-undang, oleh UU 18/01 diserahkan kepada Qanun Aceh untuk mengaturnya asalkan tetap didasarkan kepada syariat Islam itu sendiri [Pasal 25 ayat (2)]. Itu berarti pemberian otonomi yang relatif sangat luas di bidang hukum, dan itu juga berarti penyusunan hukum materil dan formilnya juga diserahkan kepada Aceh untuk mengaturnya, asalkan hal itu tetap didasarkan kepada ketentuan dalam syariat Islam itu sendiri. Dengan kata lain sepanjang dapat dibuktikan bahwa kewenangan yang diberikan oleh Qanun Aceh kepada Mahkamah Syar`iyah adalah berdasar ketentuan dalam syariat Islam dan hukum yang dijalankan juga adalah berdasarkan syariat Islam maka kewenangan dan hukum yang dijalankan itu adalah sah.

Dari segi lain, tujuan pemberian izin pelaksanaan syariat Islam kepada Aceh, melalui otonomi khusus (UU 18/01), sebelum itu melalui peneguhan dan pemantapan keistimewaan (UU 44/09) yang sebelumnya secara politis telah diberikan melalui Keputusan Wakil Perdana Menteri Mr. Hardi tahun 1959, adalah untuk memenuhi permintaan dan perjuangan rakyat Aceh, yaitu melaksanakan syariat Islam secara menyeluruh. Rakyat Aceh seperti diuraikan dalam Bab II, sejak dari awal kemerdekaan telah meminta dan menuntut agar masyarakat Aceh diberi izin untuk melaksanakan syariat Islam dan untuk itu secara tidak kenal lelah dan dengan berbagai cara telah memperjuangkannya secara terus menerus sampai saat sekarang. Penulis yakin bahwa Pemerintah Indonesia dan Anggota DPR mengetahui tuntutan dan perjuangan di atas, dan pengesahan undang-undang di atas adalah untuk memenuhi

permintaan di atas yaitu pemberian izin dan kesempatan kepada rakyat Aceh untuk melaksanakan syariat Islam secara menyeluruh di Provinsi Aceh. Penulis juga yakin bahwa anggota DPR paham dan sadar sekali, bahwa pemberian izin ini akan membawa konsekwensi adanya pluralisme hukum di Indonesia.

Dengan jalan pikiran di atas, maka pendapat sebagian sarjana yang menganggap penetapan hukum materil dan formil syariat Islam melalui Qanun Aceh bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi dapat dibantah. Begitu juga pendapat bahwa isi Qanun Aceh tentang syariat Islam telah melampaui kewenangannya juga bukan merupakan pendapat yang kuat. Mungkin kalau perhatian hanya menggunakan satu perspektif atau dimensi, yaitu tertib urut peraturan perundang-undangan secara hirarkis, maka qanun karena merupakan bagian dari PERDA berada di bawah undang-undang bahkan pada urutan yang paling rendah. Dengan demikian qanun bukan saja tidak boleh bertentangan dengan undang-undang, tetapi dengan peraturan pemerintah dan keputusan presiden pun tidak boleh bertentangan. Tetapi seperti beberapa kali telah disebutkan, cara pandang seperti ini menurut penulis tidak dapat digunakan karena apa yang diatur dalam UU 18/01 adalah perubahan yang bersifat mendasar atau paradigmatif. Karena ada perubahan yang mendasar maka tafsir dan cara pandang pun mesti berubah dan harus menyesuaikan diri.

Masalah lain yang menurut penulis perlu juga mendapat perhatian adalah penolakan atas uqubat cambuk oleh beberapa pihak, misalnya kelompok yang menyatakan diri sebagai LSM pembela HAM, baik dalam maupun luar negeri. Mereka secara umum menolak uqubat cambuk dengan alasan bertentangan dengan HAM atau dokumen-dokumen lain yang berkaitan dengan HAM, seperti kovenan tentang larangan penjatuhan hukuman yang kejam dan tidak manusiawi. Begitu pula ada ada beberapa LSM “perempuan” yang menuduh beberapa ketentuan dalam qanun-qanun di atas bersifat diskriminatif sehingga

merugikan perempuan. Sebagian LSM ini, baik yang berpusat di dalam maupun luar negeri, yang sebagiannya datang ke Aceh dalam upaya rehabilitasi dan rekonstruksi akibat tsunami, setelah mengetahui, bahwa uqubat tersebut merupakan tindakan resmi pemerintah untuk menjalankan peraturan perundang-undangan, yang dilaksanakan oleh Jaksa Penuntut Umum setelah adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, pada umumnya tidak lagi menyatakan keberatan mereka. Malah ada yang menawarkan bantuan untuk penulisan qanun (perbaikan qanun yang sudah ada) agar menjadi lebih solid dan padu, dan ada juga tawaran untuk membantu pelatihan para petugas pelaksana di lapangan, sehingga pelaksanaan uqubat menjadi lebih baik dan lebih sempurna. Tetapi ada beberapa LSM yang tetap menolak pemberlakukan uqubat cambuk walaupun sudah diberi penjelasan, dengan alasan bertentangan dengan DUHAM PBB atau merupakan hukuman yang kejam, yang mereka anggap bertentangan dengan harkat dan martabat kemanusiaan. Diantara LSM ini adalah ELSAM, yang dalam berbagai publikasinya selalu menolak pemberlakukan uqubat cambuk. Salah satu publikasi tersebut, yang dikeluarkan pada tanggal 23 Juni 2005, penulis kutip sebagai berikut.[74]

> *Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) menyatakan menolak dilakukannya eksekusi cambuk terhadap para pelaku yang didasarkan kepada Undang-undang No 18 tahun 2001, Undang-undang No 44 tahun 1999 dan Qanun No 13 tahun 2003. Rencana ekekusi hukuman tersebut menurut ELSAM merupakan langkah mundur dari penegakan Hak Asasi Manusia di Indonesia. Hukuman cambuk ini merupakan hukuman yang masuk kategori perlakuan atau hukuman lain yang kejam tidak manusiawi dan perbuatan yang merendahkan martabat*

[74] http://lama.elsam.or.id, publikasi dengan judul, TOLAK PELAKSANAAN HUKUMAN CAMBUK DI ACEH, Urgent Action No : 12/PH/UE/Elsam/VI/05, di akses tanggal 10 Desember 2017.

manusia yang selama ini dilarang dan diatur dalam berbagai legislasi nasional maupun konvensi Internasional yang berkaitan dengan Hak Asasi Manusia. Undang-undang yang pertama yang dilanggar dengan adanya hukuman ini pertama, adalah Konstitusi Republik Indonesia yakni Pasal 28 G ayat (2) yang secara tegas menyatakan "setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan martabat manusia ." Kedua,Undang-undang No 39 tahun 1999 yakni Pasal 33 ayat (1) yangmenyatakan"setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan, penghukuman atau perlakuan yang kejam, tidak manusiawi, merendahkan derajat dan martabat kemanusiaannya". Ketiga adalah Undang-undang No 5 tahun 1998 tentang ratifikasi Konvensi Anti penyiksaan yakni Pasal 16.

ELSAM Menilai Negara maupun Pemerintah seharusnya secara sistematis mulai menghilangkan praktek-praktek penghukuman yang kejam tidak manusiawi dan merendahkan martabat ini, negara seharusnya memproteksi individu maupun rakyatnya atas model penghukuman seperti ini, bukan justru mempromosikannya. ELSAM mengingatkan bahwa Indonesia juga telah menandatangi kesepakatan Internasional dengan melakukan ratifikasi atas Konvensi Anti Penyiksaan yang memunculkan kewajiban-kewajiban negara untuk menghilangkan praktek penyiksaan dan perlakuan atau hukuman lain yang kejam tidak manusiawi dan perbuatan yang merendahkan martabat manusia. Jika praktek ini tetap dilaksanakan Pemerintahan Indonesia justru akan dipertanyakan komitmennya oleh negara-negara lain yang ikut meratifikasi Konvensi. Apalagi kita tahu bahwa pada sidang ke 27 di Genewa tanggal 12-23 November 2001 terhadap Pemerintah RI, Komite Anti Penyiksaan telah menyimpulkan bahwa

pelaksanaan Konvensi anti Penyiksaan di Indonesia masih sangat buruk.

Pemberian hukuman cambuk ini dipastikan akan menimbulkan penderitaan yang besar tidak hanya luka fisik namun juga psikologis kepada para terpidana semata, namun juga akan menimbulkan nestapa bagi para keluarga korban yang akan mendapat malu dan trauma atas perbuatan yang di timbulkan. Apalagi hukuman ini justru akan dipertunjukkan di depan khalayak ramai, disamping itu para terpidana juga telah ditahan selama proses presidangan.

Setelah ini ELSAM memohon dukungan melalui apa yang mereka sebut sebagai "AKSI DUKUNGAN". Penulis kutip kembali dari laman tersebut.

Kami mengharapkan pihak lain yang concern terhadap masalah ini untuk membuat surat dukungan. Surat dukungan ini dapat dikirimkan melalui fax, pos atau email kepada para pejabat yang berwenang menangani kasus ini (lihat daftar). Di dalam surat itu mohon dituliskan hal-hal yang bersifat protes atas pelaksanaan hukuman tersebut . Desakan ditujukan kepada:

1. *Pemerintah RI dalam hal ini Presiden Republik Indonesia, **Soesilo Bambang Yudhoyono** agar melindungi hak-hak warga negaranya, segera menghentikan praktek hukuman cambuk dan segera meninjau kebijakan pemberian hukuman tersebut.*
2. *Aparat pemerintah, yakni Pemda NAD agar menghentikan praktek tersebut*
3. *Mahkamah Agung, yang merupakan institusi tertinggi dalam lingkup peradilan harus tanggap terhadap pemberlakuan hukuman ini dan segara mengeluarkan surat ketetapan perihal hukuman ini.*

4. *Kejaksaan Agung dan departemen terkait harus segera meninjau kebijakan pemberian hukuman tersebut*
5. *Meminta Komnas HAM untuk segera melakukan pemantauan bagi usaha penegakan hak asasi manusia pada kasus ini dan segera mengeluarkan rekomendasi untuk menilai praktek penghukuman ini.*

Menghadapi gugatan dan tuduhan di atas dan beberapa tuduhan lain yang sejenis, penulis selalu menyatakannya sebagai pernyataan yang kurang tepat dan berlebihan. Mengenai tuduhan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, dapat dikatakan bahwa Qanun Aceh merupakan peraturan pelaksanaan untuk peraturan yang lebih tinggi dalam hal ini undang-undang. Undang-undang memberi izin kepada masyarakat Aceh untuk menjalankan syariat Islam (ketentuan fiqih sebagai hukum positif (materil dan formil) bagi orang yang beragama Islam di Aceh, yang akan dijalankan oleh Mahkamah Syar`iyah dan aparat penegak hukum lainnya yang ada di Aceh. Ketentuan ini secara jelas memberi izin kepada masyarakat Aceh untuk menjalankan syariat Islam dalam kerangka sistem hukum dan sistem peradilan yang berlaku di Indonesia. Materi syariat Islam tersebut perlu dituangkan ke dalam Qanun Aceh terlebih dahulu. Qanun adalah semacam peratuan daerah yang diberi kewenangan lebih tinggi dari peraturan daerah, yaitu hak untuk menjalankan syariat Islam bagi orang yang beragama Islam di Aceh dan akan dilaksanakan oleh Mahkamah Syariyah. Menurut penulis keputusan ini adalah pilihan dan kebijakan politik, dan karena itu merupakan keputusan di luar sistem hukum (meta hukum). Sistem hukum harus mengikuti kebijakan dan keputusan politik ini. Dengan kebijakan ini sistem hukum yang sebelumnya cenderung mengikuti asas unifikasi berubah menjadi asas pluralisme. Karena dari awal sudah diketahui bahwa pelaksanaan syariat Islam tidak seluruhnya sejalan dengan asas hukum yang selama ini digunakan di Indonesia, dan

justeru permintaan untuk menjalankan syariat Islam muncul karena adanya keinginan untuk mengubah sebagain hukum Indonesia yang tidak sejalan tersebut, maka keluhan bahwa izin ini tidak sejalan dengan asas hukum yang selama ini berlaku, harusnya tidak patut dimunculkan lagi. Menurut penulis, UU 18/01 merupakan upaya yang dilakukan oleh DPR dan Pemerintah untuk mencari celah, memenuhi tuntutan dan pejuangan masyarakat Aceh guna menjalankan syariat Islam secara kaffah dalam bingkai Negara kesatuan Republik Indonesia. Kemungkinan tentang akan ada ketidak-sejalanan--menurut penulis sudah diketahui dan sudah diprediksi akan terjadi sejak dari jauh hari, dan karena itulah perlu upaya yang tidak biasa sebagai terobosan.

Mengenai tuduhan bertentangan dengan HAM akan gugur dengan sendirinya, karena hukuman yang dijalankan di Aceh merupakan kebijakan negara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang sah, dan dilaksanakan secara sah oleh para petugas Negara. Mengenai tuduhan bahwa cambuk merupakan hukuman yang kejam dan tidak manusiawi, sering penulis jelaskan melalui dua hal. Pertama sekali hukuman tersebut pada umumnya bersifat alternatif antara cambuk, denda dan penjara. Jadi bukan merupakan hukuman tunggal yang mesti diberlakukan secara serta merta. Para terhukum pada umumnya lebih memilih hukuman cambuk, karena dianggap ringan, dalam arti mereka tidak musti berpisah lama dengan keluarga dan relatif tidak mengganggu pekerjaan. Sesudah pelaksanaan eksekusi mereka bisa pulang ke rumah dan bisa bekerja kembali seperti biasa. Menurut mereka hukuman denda mungkin sekali tidak akan sanggup mereka bayar sedang hukuman penjara menyebabkan mereka mesti berpisah dengan keluarga dan kehilangan penghasilan bahkan pekerjaan, paling kurang untuk bebeapa waktu. Kedua, menurut penulis tidak adan hukuman yang bukan penderitaan. Semua hukuman adalah nestapa, siksaan dan rasa sakit, baik secara fisik ataupun psikis. Kejam

tidaknya sebuah hukuman, begitu juga mempermalukan atau tidak, sangat tergantung kepada nilai dan budaya masyarakat tersebut.

Dalam budaya Barat yang sangat mengidolakan perlindungan HAM, hak yang paling asasi, dasariah, tinggi dan berharga adalah kebebasan. Boleh dikatakan hak inilah yang merupakan inti dari perlindungan HAM. Dalam hukuman penjara, yang secara umum digunakan untuk semua jenis kejahatan dan pelanggaran dalam sistem hukum yang berkembang di Barat, kelihatannya hak inilah yang diserang dan ingin dibatasi (dihilangkan untuk sementara). Menurut penulis karena yang diserang adalah hak yang paling dasar, maka hukuman inilah yang seharusnya dianggap paling kejam dan paling tidak manusiawi. Penulis tidak tahu apakah jalan pikiran para perancang hukum pidana Perancis akhir abad ke delapan belas (yang menjadi dasar dari hukum modern di Eropa) dahulu sama dengan jalan pikiran yang penulis kemukakan ini. Berhubung hukuman adalah upaya sadar untuk menjatuhkan penderitaan dan siksaan kepada orang yang dianggap mengganggu dan merusak ketenteraman masyarakat, maka mungkin sekali hukuman penjara di Perancis dimaksudkan untuk menjatuhkan hukuman yang relatif berat, karena pada waktu itu kesadaran mengenai perlindungan HAM relatif masih belum muncul. Mungkin sekali karena sudah berjalan lama maka hukuman penjara tidak lagi dianggap kejam dan tidak manusiawi karena sudah dianggap biasa. Sedang hukuman cambuk tidak ada dalam budaya mereka dan mungkin karena itu mereka anggap kejam dan tidak manusiawi. Menurut penulis, sekiranya diukur dengan logika perlindungan HAM di atas, maka hukuman penjaralah yang mestinya dianggap paling kejam dan paling tidak manusiawi karena menyerang hak manusia yang paling dasar dan paling mulia. Dalam hubungan ini, mungkin perlu penulis ingatkan, hukuman cambuk tidak hanya berlaku di Aceh. Ada negara lain yang memberlakukan

hukuman cambuk, salah satunya Singapura. Negara yang terakhir ini tetap memberlakukan hukuman cambuk untuk pelanggaran tertentu. Mereka menganggap hukuman ini efektif dan murah karena efek jeranya sangat tinggi, dan biayanya pun relatif lebih ringan. Hukuman cambuk di Singapura pun dikritik lebih kurang sama seperti di Aceh dan mereka tidak menghentikannya.[75]

Sampai disini penulis padakan uraian tentang kebijakan pelaksanaan syariat Islam berdasarkan undang-undang 18/01 dan akan dilanjutkan dengan uraian tentang pelaksanaan syariat Islam berdasarkan UU 11/06.

-o0o-

[75] Mengenai perlindungan HAM dalam Qanun Aceh dan hubungan HAM dengan syariat Islam, dapat dilihat dalam dua buku penulis: *Syariat Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Paradigma, Kebijakan dan Kegiatan*, Dinas Syariat Islam Provinsi NAD, Banda Aceh, Edisi 4, 2006, hlm. 130 dst. Lihat juga buku penulis yang lain, *Metode Istislahiah, Pemanfaatan Ilmu Pengetahuan dalam Ushul Fiqh*, Prenadamedia Group, Jakarta, cet. 1, 2016, khususnya **Bab 3 D, Pertimbangan HAM dalam penalaran Istislahiah**, hlm. 105-134.

BAB IV
KEBIJAKAN PELAKSANAAN SYARIAT ISLAM DALAM UNDANG UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2006 DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 48 TAHUN 2007

A. Isi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006

Untuk mengakhiri pemberontakan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) di Aceh, yang meletus pada Desember 1976, utusan/wakil Pemerintah Indonesia bersama-sama dengan utusan/wakil GAM menandatangani Nota kesepahaman (MOU) pada tanggal 15 Agustus 2005, di Helsinki, Finlandia, dengan bantuan LSM *Crisis Management Initiative* (sebuah LSM yang berkedudukan di Helsinki, yang didirikan oleh mantan Presiden Finlandia, Marti Artisaari). Nota kesepahaman ini mengharuskan Pemerintah Indonesia menyiapkan sebuah rancangan undang-undang tentang Aceh yang akan mengakomodir semua isi kesepahaman di atas dan hal-hal lain yang dianggap baik dan perlu untuk Aceh.[76] Rancangan ini

[76] Inti perdamaian ini GAM mencabut tuntutan untuk memisahkan diri dari Indonesia. Sedangkan Pemerintah Indonesia memberi kebebasan kepada GAM untuk membentuk partai politik (lokl) dalam rangka menjamin kehidupan berdemokrasi mereka. Indonesia juga sepakat untuk membebaskan tahanan GAM.

Mukaddimah MOU ini berbunyi:

Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) menegaskan komitmen mereka untuk penyelesaian konflik Aceh secara damai, menyeluruh, berkelanjutan dan bermartabat bagi semua.

Para pihak bertekad untuk menciptakan kondisi sehingga pemerintahan rakyat Aceh dapat diwujudkan melalui suatu proses yang demokratis dan adil dalam negara kesatuan dan konstitusi Republik Indonesia.

Para pihak sangat yakin bahwa hanya dengan penyelesaian damai atas konflik tersebut yang akan memungkinkan pembangunan kembali Aceh

pasca Tsunami tanggal 26 Desember 2005 dapat mencapai kemajuan dan keberhasilan.
Para pihak yang terlibat dalam konflik bertekad untuk membangun rasa saling percaya.

Bagian yang menurut penulis berhubungan dengan topik tulisan ini dan perlu dikutip:

1.1. Undang-undang tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh

1.1.1 Undang-undang baru tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh akan diundangkan dan akan mulai berlaku sesegera mungkin dan selambat-lambatnya tanggal 31 Maret 2006.

1.1.2.Undang-undang baru tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh akan didasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut:

a) Aceh akan melaksanakan kewenangan dalam semua sektor publik, yang akan diselenggarakan bersamaan dengan administrasi sipil dan peradilan, kecuali dalam bidang hubungan luar negeri, pertahanan luar, keamanan nasional, hal ikhwal moneter dan fiskal, kekuasaan kehakiman dan kebebasan beragama, dimana kebijakan tersebut merupakan kewenangan Pemerintah Republik Indonesia sesuai dengan Konstitusi.

b) Persetujuan-persetujuan internasional yang diberlakukan oleh Pemerintah Indonesia yang terkait dengan hal ikhwal kepentingan khusus Aceh akan berlaku dengan konsultasi dan persetujuan legislatif Aceh.

c) Keputusan-keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang terkait dengan Aceh akan dilakukan dengan konsultasi dan persetujuan legislatif Aceh.

d) Kebijakan-kebijakan administratif yang diambil oleh Pemerintah Indonesia berkaitan dengan Aceh akan dilaksanakan dengan konsultasi dan persetujuan Kepala Pemerintah Aceh.

……

1.1.6. Kanun Aceh akan disusun kembali untuk Aceh dengan menghormati tradisi sejarah dan adat istiadat rakyat Aceh serta mencerminkan kebutuhan hukum terkini Aceh.

1.1.7. Lembaga Wali Nanggroe akan dibentuk dengan segala perangkat upacara dan gelarnya.

1.2. …….

1.3. …….

dengan suara bulat anggota DPR, disahkan menjadi undang-undang pada tanggal 1 Agustus 2006, dengan nama ***Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.***

Dalam undang-undang ini (seluruhnya berisi 40 bab, 273 pasal) ada tiga bab yang berhubungan langsung dengan pelaksanaan Syariat Islam yang diletakkan secara berurutan yaitu:

Bab XVII *Syariat Islam dan Pelaksanaannya*;
Bab XVIII *Mahkamah Syar`iyah*; dan
Bab XIX *Majelis Permusyawaratan Ulama*.

1.4. Peraturan Perundang-undangan

1.4.1. Pemisahan kekuasaan antara badan-badan legislatif, eksekutif dan yudikatif akan diakui.

1.4.2. Legislatif Aceh akan merumuskan kembali ketentuan hukum bagi Aceh berdasarkan prinsip-prinsip universal hak asasi manusia sebagaimana tercantum dalam Kovenan Internasional Perserikatan Bangsa-bangsa mengenai Hak-hak Sipil dan Politik dan mengenai Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.

1.4.3. Suatu sistem peradilan yang tidak memihak dan independen, termasuk pengadilan tinggi, dibentuk di Aceh di dalam Sistem Peradilan Republik Indonesia.

1.4.4. Pengangkatan Kepala Kepolisian Aceh dan Kepala Kejaksaan Tinggi harus mendapatkan persetujuan Kepala Pemerintah Aceh. Penerimaan (rekruitmen) dan pelatihan anggota kepolisian organik dan penuntut umum akan dilakukan dengan berkonsultasi dan atas persetujuan Kepala Pemerintahan Aceh, sesuai dengan standar nasional yang berlaku.

1.4.5. Semua kejahatan sipil yang dilakukan oleh aparat militer di Aceh akan diadili pada pengadilan sipil di Aceh.

2. Hak Asasi Manusia

2.1.Pemerintah RI akan mematuhi Kovenan Internasional Perserikatan Bangsa-bangsa mengenai Hak-hak Sipil dan Politik dan mengenai Hak- hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.

2.2.Sebuah Pengadilan Hak Asasi Manusia akan dibentuk untuk Aceh.

2.3. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi akan dibentuk di Aceh oleh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Indonesia dengan tugas merumuskan dan menentukan upaya rekonsiliasi.

Sistematika ini berbeda dengan yang digunakan dalam UU 18/01 yang meletakkan bab tentang kepolisian (Bab X) dan kejaksaan (Bab XI) beriringan dengan Mahkamah Syar`iyah (Bab XII). Dalam UU 11/06, bab tentang kepolisian dan kejaksaan diiringkan dengan Tentera Nasional Indonesia, yaitu Bab XXV *Tentera Nasional Indonesia*, Bab XXVI *Kepolisian* dan Bab XXVII *Kejaksaan*. Perlu juga dinyatakan UU No 11/06 secara tegas mencabut UU 18/01, tetapi tidak mencabut UU 44/99. Dengan demikian aturan tentang keistimewaan Aceh yang ada dalam UU 44/99 apabila tidak diubah dalam undang-undang baru ini, tentu masih tetap berlaku. Pengertian Syariat Islam dan keistimewaan misalnya, karena tidak didefinisikan lagi di dalam UU 11/06, maka tetap menggunakan definisi yang ada dalam UU 44/99.

Di luar tiga bab di atas, istilah syariat Islam serta pembuatan kebijakan dan pelaksanaan tugas yang perlu memperhatikan syariat Islam atau nilai islami, masih disebut dan digunakan dalam 14 bab lainnya. Dengan demikian ada 17 dari 40 bab dalam UU 11/06 yang mempunyai kaitan dengan syariat Islam atau nilai islami. Di bawah ini penulis kutip nomor dan judul bab serta isi pasal yang mempunyai kaitan tersebut sebagai berikut.

a. Bab V Urusan Pemerintahan (Pasal 16 – 19)

Pasal 16:

(1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan ……... ……. ……. ……

(2) Urusan wajib lainnya yang menjadi kewenangan Pemerintah Aceh merupakan pelaksanaan keistimewaan Aceh yang antara lain meliputi:

a. penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan syariat Islam bagi pemeluknya di Aceh

dengan tetap menjaga kerukunan hidup antar umat beragama;

b. penyelenggaraan kehidupan adat yang bersendikan agama Islam;
c. penyelenggaraan penididikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syariat Islam;
d. peran ulama dalam penetapan kebijakan Aceh; dan
e. penyelenggaraan dan pengelolaan ibadah haji sesuai dengan peraturan perundang-undangan.[77]

b. ***Bab VI Asas serta Bentuk dan Susunan Penyelenggara Pemerintahan (Pasal 20-21)***

Dalam **Pasal 20**, mengenai asas umum penyelenggaraan pemerintahan di Aceh, dicantumkan sebelas buah asas dan yang pertama daripadanya adalah **"asas ke-Islaman."**

c. ***Bab VIII Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota, Pasal 39 – 55***

Pasal 42 ayat (10) huruf e, menyatakan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan dan mengkoordinasikan pelaksanaan syariat Islam secara menyeluruh. **Pasal 44** ayat

[77] Mengenai kewenangan pemerintahan kabupaten/kota diatur dalam Pasal 17 ayat (2) yang berbunyi:

Urusan wajib lainnya yang menjadi kewenangan khusus pemerintahan kabupaten/kota adalah pelaksanaan keistimewaan Aceh antara lain meliputi:

a. penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan syariat Islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan hidup antar umat beragama;
b. penyelenggaraan kehidupan adat yang bersendikan agama Islam;
c. penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syariat Islam; dan
d. peran ulama dalam penetapan kebijakan kabupaten/kota.

(1) huruf b, menyebutkan bahwa Wakil Gubernur bertugas membantu Gubernur dalam pengkoordinasian kegiatan instansi pemerintah dalam pelaksanaan syariat Islam. **Pasal 45** ayat (1) huruf b, menyebutkan bahwa Wakil Bupati/Wakil Walikota bertugas membantu Bupati/Walikota dalam pengkoordinasian kegiatan instansi pemerintah dalam pelaksanaan syariat Islam. **Pasal 46** ayat (1) huruf b, menyatakan bahwa Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota dalam melaksanakan tugas berkewajiban menjalankan syariat agamanya. **Pasal 48** ayat (2) huruf b, menyatakan bahwa Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota dapat diberhentikan apabila tidak melaksanakan kewajiban, yang salah satunya adalah menjalankan syariat agamanya.

d. ***Bab XIII Lembaga Adat Pasal 98- 99***

Dalam **Pasal 99 ayat (1),** mengenai pembinaan kehidupan adat disebutkan bahwa: *"Pembinaan kehidupan adat dan adat istiadat dilakukan sesuai dengan perkembangan keistimewaan dan kekhususan Aceh yang berlandaskan pada* ***nilai-nilai syari`at Islam*** *dan dilaksanakan oleh Wali Nanggroe."*

e. Bab XX Perencanaan Pembangunan dan Tata Ruang

Pasal 141 ayat (1) *Perencanaan pembangunan Aceh/kabupaten/kota disusun secara komprehensif sebagai bagian dari sistem perencanaan pembangunan nasional dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan memperhatikan:*

a. ***nilai-nilai Islam****;*
b. sosial budaya;
c. berkelanjutan dan berwawasan lingkungan;
d. keadilan dan pemerataan; dan
b. *kebutuhan.*

f. Bab XXI Komunikasi dan Informatika

Pasal 153 menyebutkan bahwa *Pemerintah Aceh mempunyai kewenangan menetapkan ketentuan di bidang pers dan penyiaran berdasarkan nilai-nilai Islam*, yang akan diatur dengan Qanun Aceh.

g. Bab XXII Perekonomian

Pasal 155 ayat (1) menyatakan bahwa *perekonomian di Aceh diarahkan untuk meningkatkan produktivitas dan daya saing demi terwujudnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat dengan menjunjung tinggi* ***nilai-nilai Islam****, keadilan, pemerataan, partisipasi rakyat, dan efisiensi dalam pola pembangunan berkelanjutan*.

h. Bab XXIV Keuangan

Pasal 180 ayat (1) menyatakan bahwa Sumber Pendapatan Asli Daerah Aceh dan kabupaten/kota antara lain adalah zakat.

Pasal 191 menyatakan, (1) *Zakat, harta wakaf, dan harta agama dikelola oleh Baitul Mal Aceh dan Baitul Mal kabupaten/kota*; (2) *Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan qanun*.

Pasal 192 menyatakan, *Zakat yang dibayar menjadi faktor pengurang terhadap jumlah pajak penghasilan terhutang dari wajib pajak*.

i. *Bab XXVII Kejaksaan*

Pasal 208 ayat (2) menyatakan, *Kejaksaan di Aceh melaksanakan tugas dan kebijakan teknis di bidang penegakan hukum termasuk pelaksanaan syariat Islam*. **Pasal 210** menyatakan, *Seleksi dan penempatan jaksa di Aceh dilakukan oleh Kejaksaan Agung dengan memperhatikan ketentuan hukum, syariat Islam, budaya, dan adat istiadat Aceh*.

j. *Bab XXX Pendidikan*

Pasal 216 menyatakan, (1) *Setiap penduduk Aeh berhak mendapat pendidikan yang bermutu dan Islami sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi*. (2) *Pendidikan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diselenggarakan berdasarkan prinsip demokrasi dan keadilan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai Islam, budaya, dan kemajemukan bangsa*.

k. Bab XXXI Kebudayaan

Pasal 221 menyatakan, (1) *Pemerintah, Pemerintah Aceh, dan pemerintah kabupaten/kota melindungi, membina, mengembangkan kebudayaan dan kesenian Aceh yang berlandaskan nilai Islam*.

l. Bab XXXIII Kesehatan

Pasal 225 ayat (1) menyatakan, *Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota wajib memberikan pelayanan kesehatan berdasarkan standar pelayanan minimal sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sepanjang tidak bertentangan dengan syariat Islam*.

m. Bab XXXIV Hak Asasi Manusia

Pasal 227 menyatakan, setiap penduduk di Aceh berhak, antara lain *atas kebebasan untuk melakukan penelitian akademik, kreasi seni, sastra, dan aktivitas budaya lain yang tidak bertentangan dengan syariat Islam*.

n. Bab XXXV Qanun, Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota

Pasal 235 ayat (4) menyatakan, qanun yang mengatur pelaksanaan syariat Islam hanya dapat dibatalkan melalui uji materi oleh Mahkamah Agung.

Pasal 241 ayat (4) menyatakan bahwa ancaman hukuman dalam qanun mengenai jinayah (hukum pidana) dikecualikan dari ketentuan yang menyatakan bahwa ancaman hukuman yang dapat dimuat di dalam qanun adalah pidana kurungan paling lama enam bulan dan/atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).

Pasal 244 ayat (2) menyatakan bahwa Gubernur, bupati/walikota dalam menegakkan qanun syari`ah dalam pelaksanaan syariat Islam dapat membentuk unit Polisi Wilayatul Hisbah sebagai bagian dari Satuan Polisi Pamong Praja.

Pasal 245 menyatakan, (1) *Anggota Satuan Polisi Pamong Praja dapat diangkat sebagai Penyidik Pegawai Negeri Sipil*. (2) *Penyidikan dan penuntutan terhadap pelanggaran atas qanun dilakukan oleh pejabat penyidik dan penuntut umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan*.

Sebetulnya di luar pasal-pasal di atas masih ada pasal lain yang berhubungan dengan pelaksanaan syariat Islam, tetapi tidak secara langsung mengggunakan istilah syariat atau nilai Islami. Misalnya **Pasal 213** ayat (4) yang menyatakan: *Pemerintah Aceh dan/atau pemerintah kabupaten/kota wajib melakukan perlindungan hukum terhadap tanah-tanah wakaf, harta agama, dan keperluan suci lainnya*.

Sesuai dengan judul, maka uraian utama bab ini akan membahas pelaksanaan syariat sebagai keistimewaan dan kekhususan yang ada dalam tiga bab bagian pertama di atas. Sedang ketentuan tentang syariat Islam yang ada dalam bab-bab selebihnya, tetap akan dibahas, sebagiannya dimasukkan dalam pembahasan tentang tiga bab di atas, sedang sebagian lagi akan dibahas secara terpisah.

Kembali ke tiga bab yang mengatur pelaksanaan syariat Islam, isinya akan penulis kutip secara lengkap dan setelah itu penulis iringkan pula dengan beberapa pasal dari bab XXIV yang berhubungan dengan zakat dan beberapa pasal dari bab XXXV yang berhubungan dengan qanun, agar lebih mudah diikuti. Kutipan tentang zakat dan qanun penulis letakkan setelah tiga bab utama tentang syariat Islam karena—menurut penulis—dua masalah ini berkaitan langsung dengan pelaksanaan syariat. Dua masalah ini walaupun tidak disebutkan

dalam bab yang langsung mengenai syariat, isinya menurut penulis berhubungan erat dengan syariat, sehingga mesti diikutkan. Jadi penyebutan syariat dalam dua bab ini, berbeda dengan penyebutannya dalam bab-bab yang lain, yang mungkin hanya sekedar mengambil nilai atau prinsipnya saja.

Bab XVII Syari`at Islam dan Pelaksanaannya, terdiri atas tiga pasal, sebagai berikut.

Pasal 125:

(1) Syari`at Islam yang dilaksanakan di Aceh meliputi aqidah, syari`ah dan akhlak;

(2) Syari`at Islam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi ibadah, ahwal al syakhshiyyah (hukum keluarga), mu`amalah (hukum perdata), jinayah (hukum pidana), qadha' (peradilan), tarbiyah (pendidikan, dakwah, syi`ar dan pembelaan Islam;

(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan syari`at Islam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Qanun Aceh.

Pasal 126:

(1) Setiap pemeluk agama Islam di Aceh wajib mentaati dan mengamalkan syari`at Islam;

(2) Setiap orang yang bertempat tinggal atau berada di Aceh wajib menghormati pelaksanaan syari`at Islam.

Pasal 127:

(1) Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelaksanaan syari`at Islam;

(2) Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota menjamin kebebasan, membina kerukunan, menghormati nilai-nilai agama yang dianut oleh umat beragama dan melindungi sesama umat beragama untuk menjalankan ibadah sesuai dengan agama yang dianutnya;

(3) Pemerintah, Pemerintah Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota mengalokasikan dana dan sumber daya lainnya untuk pelaksanaan syari`at Islam;
(4) Pendirian tempat ibadah di Aceh harus mendapat izin dari Pemerintah Aceh dan/atau pemerintahan kabupaten/kota;
(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberian izin sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dengan qanun yang memperhatikan peraturan perundang-undangan.

Bab XVIII Mahkamah Syar`iyah, terdiri atas 10 pasal sebagai perikut.

Pasal 128:

(1) Peradilan syari`at Islam di Aceh adalah bagian dari sistem peradilan nasional dalam lingkungan peradilan agama yang dilakukan oleh Mahkamah Syar`iyah yang bebas dari pengaruh pihak manapun;
(2) Mahkamah Syar`iyah merupakan pengadilan bagi setiap orang yang beragama Islam dan berada di Aceh;
(3) Mahkamah Syar`iyah berwenang memeriksa, mengadili, memutus dan menyelesaikan perkara yang meliputi bidang ahwal al-syakhsiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata) dan jinayah (hukum pidana) yang didasarkan atas syari`at Islam;
(4) Ketentuan lebih lanjut mengenai bidang ahwal al-syakhsiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata) dan jinayah (hukum pidana) sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Qanun Aceh.

Pasal 129:

(1) Dalam hal terjadi perbuatan jinayah yang dilakukan oleh dua orang atau lebih secara bersama-sama yang diantaranya beragama bukan Islam, pelaku yang

beragama bukan Islam dapat memilih dan menundukkan diri secara sukarela pada hukum jinayah;

(2) Setiap orang yang beragama bukan Islam melakukan perbuatan jinayah yang tidak diatur dalam Kitab Undang Undang Hukum Pidana atau ketentuan pidana di luar Kitab Undang Undang Hukum Pidana berlaku hukum jinayah;

(3) Penduduk Aceh yang melakukan perbuatan jinayah di luar Aceh berlaku Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Pasal 130:

Mahkamah Syar`iyah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 128 ayat (1) terdiri atas Mahkamah Syar`iyah kabupaten/kota sebagai pengadilan tingkat pertama dan Mahkamah Syar`iyah Aceh sebagai pengadilan tingkat banding.

Pasal 131:

(1) Putusan Mahkamah Syar`iyah Aceh sebagaimana dimaksud dalam Pasal 128 ayat (1) dapat dimintakan kasasi kepada Mahkamah Agung;

(2) Perkara kasasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang menyangkut nikah, talak, cerai dan rujuk diselesaikan oleh Mahkamah Agung paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak didaftarkan di kepaniteraan Mahkamah Agung;

(3) Terhadap putusan Mahkamah Syar`iyah Aceh atau Mahkamah Syar`iyah yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, pihak yang bersangkutan dapat mengajukan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung apabila terdapat hal atau keadaan tertentu yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan;

(4) Perkara peninjauan kembali sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang menyangkut nikah, talak, cerai dan rujuk diselseaikan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak didaftarkan di kepaniteraan Mahkamah Agung.

Pasal 132:

(1) Hukum acara yang berlaku pada Mahkamah Syar`iyah adalah hukum acara yang diatur dalam Qanun Aceh;

(2) Sebelum Qanun Aceh tentang hukum acara pada ayat (1) dibentuk:

a. hukum acara yang berlaku pada Mahkamah Syar`iyah sepanjang mengenai ahwal al-syakhsiyyah dan mu`amalah adalah hukum acara sebagaimana yang berlaku pada pengadilan agama dalam lingkungan peradilan agama kecuali yang diatur secara khusus dalam Undang-Undang ini.

b. *hukum acara yang berlaku pada Mahkamah Syar`iyah sepanjang mengenai jinayah adalah hukum acara sebagaimana yang berlaku pada pengadilan dalam lingkungan peradilan umum kecuali yang diatur secara khusus dalam Undang-Undang ini*.

Pasal 133:

Tugas penyelidikan dan penyidikan untuk penegakan syari`at Islam yang menjadi kewenangan Mahkamah Syar`iyah sepanjang mengenai jinayah dilakukan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil.

Pasal 134:

(1) Perencanaan, pengadaan, pendidikan dan pelatihan serta pembinaan teknis terhadap Pejabat Penyidik Pegawai negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 133 difasilitasi oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia Aceh sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengangkatan, persyaratan dan pendidikan Pejabat penyidik Pegawai negeri Sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Qanun Aceh.

Pasal 135:

(1) Hakim Mahkamah Syar`iyah diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Ketua Mahkamah Agung;

(2) Dalam hal adanya perkara tertentu yang memerlukan keahlian khusus, Ketua Mahkamah Agung dapat mengusulkan pengangkatan hakim ad hoc pada Mahkamah Syar`iyah kepada Presiden.

Pasal 136:

(1) Pembinaan teknis peradilan, organisasi, administrasi dan finansial Mahkamah Syar`iyah dilakukan oleh Mahkamah Agung;

(2) Penyediaan sarana dan prasarana serta penyelenggaraan kegiatan Mahkamah Syar`iyah dibiayai dari APBN, APBA dan APBK.

Pasal 137:

Sengketa wewenang antara Mahkamah Syar`iyah dan pengadilan dalam lingkungan peradilan lain menjadi wewenang Mahkamah Agung untuk tingkat pertama dan tingkat terakhir.

Bab XIX Majelis Permusyawaratan Ulama terdiri atas 3 pasal sebagai perikut.

Pasal 138:

(1) MPU dibentuk di Aceh /kabupaten/kota yang anggotanya terdiri atas ulama dan cendekiawan muslim yang memahami Ilmu Agama Islam dengan memperhatikan keterwakilan perempuan;

(2) MPU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat independen dan kepengurusannya dipilih dalam musyawarah ulama;

(3) MPU berkedudukan sebagai mitra Pemerintah Aceh, pemerintah kabupaten/kota, serta DPRA dan DPRK.

(4) *Ketentuan lebih lanjut mengenai struktur organisasi, tata kerja, kedudukan protokoler dan hal lain yang berkaitan dengan MPU diatur dengan Qanun Aceh.*

Pasal 139:

(1) MPU berfungsi menetapkan fatwa yang dapat menjadi salah satu pertimbangan terhadap kebijakan pemerintahan daerah dalam bidang pemerintahan, pembangunan dan ekonomi;

(2) *Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberian pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Qanun Aceh.*

Pasal 140:

(1) Untuk melaksanakan fungsi sebagaimana Pasal 139 ayat (1), MPU mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

a. memberi fatwa baik diminta maupun tidak diminta terhadap persoalan pemerintahan, pembangunan, pembinaan masyarakat dan ekonomi; dan

b. memberi arahan terhadap perbedaan pendapat pada masyarakat dalam masalah keagamaan;

(2) *Dalam melakanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), MPU dapat mengikut sertakan tenaga ahli dalam bidang keilmuan terkait.*

Bab XXIV Keuangan, memuat aturan tentang zakat, sistem akuntansi keuangan dan persyaratan penyaluran kredit, yang sebagian isinya penulis kutip sebagai berikut.

Pasal 180:

(1) Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) Aceh dan PAD kabupate/kota sebagamana dimaksud Pasal 179 ayat (2) huruf a terdiri atas:

a. .....

c. zakat; dan

d. .....

Pasal 191:

(1) Zakat, harta wakaf dan harta agama dikelola oleh Baitul Mal Aceh dan Baitul Mal kabupaten/kota;

(2) *Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan qanun.*

Pasal 192:

Zakat yang dibayar menjadi faktor pengurang terhadap jumlah pajak penghasilan terhutang dari wajib pajak.

Pasal 195

(2) Pemerintah Aceh menetapkan sistem akuntansi keuangan dengan berpedoman pada standar akuntansi pemerintahan.

(3) Sistem akuntansi keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Gubernur.

Pasal 196

(1) Pemerintah Aceh berwenang menetapkan persyaratan untuk lembaga keuangan bank dan lembaga keuangan bukan bank dalam penyaluran kredit di Aceh sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

(2) Pemerintah Aceh dapat menetapkan tingkat suku bunga tertentu setelah mendapatkan kesepakatan dengan lembaga keuangan bank dan lembaga keuangan bukan bank terkait.

(3) *sebagaimana dimaksud pada ayat (2) untuk program pembangunan tertentu yang telah disepakati dengan DPRA.*

Bab XXXV Qanun, Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota (Pasal 232 – 245) memuat aturan antara lain tentang kewenangan qanun dan pengawasan qanun yang sebahagian isinya penulis kutip sebagai berikut.

Pasal 235:

(1) Pengawasan pemerintah terhadap qanun dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

(2) Pemerintah dapat membatalkan qanun yang bertentangan dengan:

a. kepentinan umum;

b. antar qanun;

c. peratuan perundang-undangan yang lebih tinggi, kecuali diatur lain dalam Undang-Undang ini;

(3) Qanun dapat diuji oleh Mahkamah Agung sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

(4) *Qanun sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang mengatur tentang pelaksanaan syari`at Islam hanya dapat dibatalkan melalui uji materil oleh Mahkamah Agung*.

(5) …….

Pasal 241:

(1) Qanun dapat memuat ketentuan pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian, kepad pelanggar sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

(2) Qanun dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan dan atau denda pal;ing banyak Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah);

(3) Qanun dapat memuat ancaman pidana selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lain;

(4) Qanun mengenai jinayah (hukum pidana) dikecualikan dari ketentuan ayat (1), ayat (2) dan ayat (3).

Pasal 244:

(1) Gubernur, bupati/walikota dalam menegakkan qanun dalam penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat dapat membentuk Satuan Polisi Pamong Praja;

(2) Gubernur, bupati/walikota dalam menegakkan qanun Syar`iyah dalam pelaksanaan syari`at Islam dapat membentuk unit Polisi Wilayatul Hisbah sebagai bagian dari Satuan Polisi Pamong Praja;
(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan dan penyusunan organisasi Satuan Polisi Pamong Praja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam qanun yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, untuk mendapat gambaran mengenai latar belakang resmi penyusunan dan pengesahan undang-undang ini, penulis merasa perlu mengutip konsideran "menimbang" dan "Penjelasan" dari undang-undang ini. Untuk konsideran menimbang, penulis kutip secara lengkap sebagai berikut:

a. bahwa sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang;
b. bahwa berdasarkan perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Aceh merupakan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa terkait dengan salah satu karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi;
c. bahwa ketahanan dan daya juang tinggi tersebut bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan syari'at Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat, sehingga Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
d. bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Aceh belum dapat sepenuhnya mewujudkan kesejahteraan rakyat, keadilan serta

pemajuan, pemenuhan, dan perlindungan hak asasi manusia sehingga Pemerintahan Aceh perlu dikembangkan dan dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip kepemerintahan yang baik;

e. bahwa bencana alam gempa bumi dan tsunami yang terjadi di Aceh telah menumbuhkan solidaritas seluruh potensi bangsa Indonesia untuk membangun kembali masyarakat dan wilayah Aceh serta menyelesaikan konflik secara damai, menyeluruh, berkelanjutan, dan bermartabat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;

f. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e, perlu membentuk Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh.

Adapun bagian "*Penjelasan*", beberapa bagian dari penjelasan *Umum* penulis kutip sebagai berikut.

Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa. Perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia menempatkan Aceh sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa dan khusus, terkait dengan karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi.

Kehidupan masyarakat Aceh yang demikian, terartikulasi dalam perspektif modern dalam bernegara dan berpemerintahan yang demokratis serta bertanggung jawab. Tatanan kehidupan yang demikian merupakan perwujudan di dalam semboyan Bhinneka Tunggal Ika. Ketahanan dan daya juang tinggi tersebut bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan syari'at Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat, sehingga Aceh menjadi salah satu daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan

Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Kehidupan demikian, menghendaki adanya implementasi formal penegakan syari'at Islam. Itulah yang menjadi bagian dari latar belakang terbentuknya Mahkamah Syar'iyah yang menjadi salah satu bagian dari anatomi keistimewaan Aceh. Penegakan syari'at Islam dilakukan dengan asas personalitas ke-Islaman terhadap setiap orang yang berada di Aceh tanpa membedakan kewarganegaraan, kedudukan, dan status dalam wilayah sesuai dengan batas-batas daerah Provinsi Aceh.

Aspirasi yang dinamis masyarakat Aceh bukan saja dalam kehidupan adat, budaya, sosial, dan politik mengadopsi keistimewaan Aceh, melainkan juga memberikan jaminan kepastian hukum dalam segala urusan karena dasar kehidupan masyarakat Aceh yang religius telah membentuk sikap, daya juang yang tinggi, dan budaya Islam yang kuat. Hal demikian menjadi pertimbangan utama penyelenggaraan keistimewaan bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh dengan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999.

……

Nota Kesepahaman (Memorandum of Understanding) antara Pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka yang ditandatangani pada tanggal 15 Agustus 2005 menandakan kilas baru sejarah perjalanan Provinsi Aceh dan kehidupan masyarakatnya menuju keadaan yang damai, adil, makmur, sejahtera, dan bermartabat. Hal yang patut dipahami bahwa Nota Kesepahaman adalah suatu bentuk rekonsiliasi secara bermartabat menuju pembangunan sosial, ekonomi, dan politik di Aceh secara berkelanjutan.

Anatomi ideal dalam kerangka di atas memberikan konsiderasi filosofis, yuridis, dan sosiologis dibentuknya Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh. Undang-Undang ini mengatur dengan tegas bahwa Pemerintahan Aceh

merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tatanan otonomi seluas-luasnya yang diterapkan di Aceh berdasarkan Undang-Undang ini merupakan subsistem dalam sistem pemerintahan secara nasional. Dengan demikian, otonomi seluas-luasnya pada dasarnya bukanlah sekadar hak, tetapi lebih dari itu yaitu merupakan kewajiban konstitusional untuk dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan di Aceh.

Oleh karena itu, pengaturan dalam qanun yang banyak diamanatkan dalam Undang-Undang ini merupakan wujud konkret bagi terselenggaranya kewajiban konstitusional tersebut dalam pelaksanaan pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota, dan merupakan acuan yang bermartabat untuk mengelola urusan pemerintahan secara mandiri sebagai bagian dari wilayah kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pengaturan kewenangan luas yang diberikan kepada Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota yang tertuang dalam Undang-Undang ini merupakan wujud kepercayaan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan yang berkeadilan dan keadilan yang berkesejahteraan di Aceh.

Adanya ketentuan di dalam Undang-Undang ini mengenai perlunya norma, standar, prosedur, dan urusan yang bersifat strategis nasional yang menjadi kewenangan Pemerintah, bukan dimaksudkan untuk mengurangi kewenangan yang dimiliki Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota, melainkan merupakan bentuk pembinaan, fasilitasi, penetapan dan pelaksanaan urusan pemerintahan yang bersifat nasional.

Dalam kutipan di atas (dan bagian lain dalam UU 11/06) ditemukan istilah *istimewa*, *keistimewaan*, *kekhususan* dan *otonomi khusus*. Namun begitu definisi keistimewaan ditemukan dalam UU 44/99, pasal 1 angka 8, yang telah dikutip

dan didiskusikan dalam bab yang lalu. Adapun istilah kekhususan dan otonomi khusus tidak penulis temukan definisi resminya baik di dalam undang-undang 44/99, dan UU 11/06 atau undang-undang mengenai otonomi daerah. Tetapi dalam UU 18/01 (yang sudah dicabut), dalam Pasal 3 ayat (1) disebutkan bahwa "*kewenangan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang diatur dalam undang-undang ini adalah kewenangan dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus*". Dari rumusan ini dapat disimpulkan bahwa kewenangan yang diberikan kepada Aceh sebagai tambahan atas otonomi daerah dan keistimewaan dapat disebut sebagai otonomi khusus. Di pihak lain, karena tidak disebutkan secara tegas atau terperinci maka rumusan lebih lanjut mengenai isi otonomi khusus yang diberikan kepada Aceh tetap perlu dirumuskan berdasarkan isi UU 18/01 tersebut. Dalam hubungan ini barangkali bermanfaat untuk diingatkan kembali, istilah daerah (pemerintahan) khusus, sama seperti daerah (pemerintahan) istimewa disebutkan di dalam UUD 1945, di dalam Pasal 18B.[78]

Sebelum menguraikan makna dan isi dari keistimewaan dan otonomi khusus yang diberikan kepada Pemerintah Aceh sebagaimana tercantum dalam UU 11/06, yang sebagiannya ada dalam kutipan di atas, perlu disebutkan bahwa undang-undang ini terlebih dahulu menyebutkan urusan pemerintahan yang tidak diotonomikan, yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Setelah itu, urusan pemerintahan yang tidak disebutkan yang dianggap sebagai sisa, diserahkan kepada daerah untuk

[78] Pasal 18B berbunyi:

(1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang.

(2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

mengurusnya sebagai otonomi derah.[79] Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang tercantum

[79] UU 32/04 Pasal 10 berbunyi:

(1) Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.

(2) .....

Sedang UU 23/14 Pasal 9 berbunyi:

(1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

(2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

(3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. (5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Sedang UU 23/14, Pasal 16 berbunyi,

(1) Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) berwenang untuk:
   a. menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan; dan
   b. melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

(2) Norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a berupa ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkruen yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan yang menjadi kewenangan Daerah.

(3) Kewenangan Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian.

(4) Pelaksanaan kewenangan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah nonkementerian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus dikoordinasikan dengan kementerian terkait.

dalam UU 11/06 sedikit berbeda dengan yang tercantum dalam undang-undang mengenai otonomi daerah.

Undang-undang otonomi daerah yang berlaku ketika UU 11/06 disahkan, adalah UU 32/04, tetapi dalam perjalanan waktu, diganti dengan undang-undang baru, yaitu UU 23/14 yang masih berlaku sampai sekarang. Walaupun diganti, kewenangan Pemerintah Pusat dalam dua undang-undang otonomi daerah ini lebih kurang sama, hanya dalam undang-undang yang terakhir disusun secara lebih sistematis. Untuk melihat perbedaan kewenangan Pemerintah Pusat dalam kerangka otonomi daerah yang diberikan kepada semua wilayah di Indonesia (UU 23/14) dengan yang diberikan kepada Aceh dalam kerangka otonomi khusus (UU 11/06), penulis turunkan perbandingannya sebagai berikut.

Tabel 4
Kewenangan Pemerintah Pusat dalam Tiga Undang-Undang

No	UU 32/04	UU 23/14	UU 11/06
	[Pasal 10 ayat (3)]	[Pasal 10 ayat (1)] Urusan Pemerintahan absolut	[Pasal 7 ayat (2)]
1	politik luar negeri	politik luar negeri	politik luar negeri
2	pertahanan	pertahanan	pertahanan
3	keamanan	keamanan	keamanan
4	yustisi	yustisi	Yustisi

(5) Penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilakukan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak peraturan pemerintah mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren diundangkan.

5	moneter dan fiskal nasional	moneter dan fiskal nasional	moneter dan fiskal nasional
6	**agama**	**agama**	**urusan tertentu dalam bidang agama**
7		[Pasal 16 ayat (1)]	[Pasal 11 ayat (1)]
		[Pemerintah Pusat] Menetapkan: a. norma, b. standar, c. prosedur, dan d. **kriteria,** dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan (NSPK); dan e. melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.	[Pemerintah Pusat] Menetapkan: a. norma, b. standar, c. prosedur (NSP); dan d. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Aceh dan pemerintah

			kabupaten /kota
		[Pasal 9 ayat (3)] Urusan Pemerintahan Konkuren	[Pasal 7 ayat (2)]
8		Urusan pemerintahan yang bersifat nasional	Urusan pemerintahan yang bersifat nasional
		[Pasal 9 ayat (5)] Urusan Pemerintahan Umum	
9		urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan	

Dari tabel di atas ada beberapa hal yang perlu digaris bawahi. **Pertama** model otonomi yang diterapkan di Indonesia, yang terlebih dahulu menentukan kewenangan Pemerintah Pusat dan setelah itu menyerahkan semua kewenangan sisa kepada pemerintah daerah, oleh para pakar disebut dengan model/teori residu.[80] **Kedua**, dalam undang-undang 11/06 tugas

[80] Saldi Isra, *Pembagian Kewenangan Pusat-Daerah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh*, makalah disampaikan dalam FGD dengan tema "Pembagian Kewenangan Pusat-Daerah dalam Perspektif Undang-Undang Pemerintahan Aceh",

pemerintahan masih disebutkan secara umum dan belum diklasifikasikan, sedang dalam undang-undang yang terakhir (UU 23/14), tugas pemerintahan telah diklasifikasikan menjadi tiga buah, urusan pemerintah absolut yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, urusan pemerintahan konkuren yang merupakan kewenangan bersama antara Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah, dan urusan pemerintahan umum yang merupakan kewenangan presiden selaku kepala pemerintahan. **Ketiga**, dengan dirumuskan ke dalam tiga klasifikasi, maka pembagian urusan pemerintahan yang akan ditangani oleh Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah menjadi lebih jelas. Dalam lampiran UU 23/14 dicantumkan pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat, pemerintah derah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota. **Keempat**, Perbedaan selanjutnya, dalam UU 11/06 disebutkan bahwa "pedoman penyelenggaraan urusan pemerintahan" yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat untuk menentukannya hanya tiga buah saja yaitu norma standar dan prosedur (NSP). Sedang dalam UU 23/14 disebutkan bahwa pedoman penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat untuk menentukannya, ditambahkan satu buah lagi yaitu kriteria. Dengan demikian ada empat pedoman penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat untuk menentukannya yaitu norma, standar, prosedur dan kriteria (NSPK). Berhubung definisi dari keempat istilah ini tidak disebutkan di dalam undang-undang, maka menurut penulis penambahan satu pedoman di atas tidak akan mempengaruhi keistimewaan atau otonomi khusus yang diberikan kepada Aceh, karena kemungkinan besar definisi-definisi untuk tiga istilah (NSP) dalam UU 11/06 lebih kurang akan sama isinya dengan definisi empat istilah (NSPK) dalam UU 23/14.

---

diselenggarakan oleh Forum LSM Aceh bekerja sama dengan Forbes BRA, di Banda Aceh, 22 Novemver 2006.

Kelima, ditemukan perbedaan yang menonjol mengenai kewenangan mengurus bidang agama antara kedua undang-undang ini, yang mungkin merupakan perbedaan paling menonjol antara otonomi daerah (biasa) dengan otonomi khusus dan keistimewaan yang diberikan kepada Aceh. Agama sebagai urusan pemerintahan absolut yang disebutkan dalam UU 11/06 lebih sedikit isinya dibandingkan dengan agama dalam UU 23/14. Dalam undang-undang otonomi daerah sejak dari pertama (UU 22/99, setelah itu UU 32/04) sampai yang terakhir (UU 23/14), agama secara penuh (seluruhnya) menjadi kewenangan dan urusan Pemerintah Pusat. Namun dalam UU 11/06 agama yang menjadi urusan Pemerintah Pusat secara jelas dituliskan hanya sebagiannya saja. Dengan demikian tentu ada bagian dari agama yang tidak lagi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, tetapi diserahkan kepada Daerah (Aceh) untuk mengurusnya. Namun bagian apa dari agama yang diserahan kepada Aceh tidak disebutkan secara jelas. Begitu juga undang-undang tidak menyebutkan apakah "urusan tertentu dalam bidang agama" yang diserahkan kepada Aceh tersebut seluruhnya menjadi bagian dari keistimewaan seperti dalam UU 44/99 atau ada juga yang menjadi bagian dari otonomi khusus. Lepas dari keadaan tersebut, dapat disebutkan penyerahan sebagian urusan agama kepada Daerah (Aceh) secara jelas oleh UU 11/06 dapat dianggap sebagai peneguhan keistimewaan yang sudah disebutkan dalam UU 44/99.

Sebagai perbandingan, dalam UU 18/01 yang sudah dicabut, dalam pasal 3 ayat (1) disebutkan, *Kewenangan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang diatur dalam undang-undang ini adalah kewenangan dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus*. Undang-undang ini tidak menjelaskan apakah otonomi khusus yang diberikan dalam pasal di atas diambil dari urusan pemerintahan absolut yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau diambil dari urusan pemerintahan konkuren (bukan absolut) yang masih menjadi

kewenangan Pemerintah Pusat (yang tidak diserahkan kepada daerah). Masalah ini seperti telah dibahas dalam bab yang lalu, menimbulkan kesukaran tersendiri, karena apa yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang tidak diotonomikan kepada Aceh, tidak disebutkan secara jelas. Beberapa urusan yang merupakan urusan pemerintahan absolut (yang merupakan kewenangan Pemerintah Pusat) yang disuruh atur dengan qanun Aceh, tidak dapat dijalankan karena akan dianggap bertentangan dengan beberapa undang-undang yang telah mengatur masalah tersebut, yang berlaku secara nasional. Berhubung makna otonomi khusus dalam UU 18/01 tidak dijelaskan secara khusus, maka makna istilah ini menurut penulis perlu dipahami sama dengan makna keistimewaan, yaitu kewenangan yang diberikan kepada Aceh sebagai kewenangan tambahan (yang tidak diberikan kepada daerah lain). Karena merupakan kewenangan tambahan, maka tentu akan diambil dari kewenangan Pemerintah Pusat, mungkin dari yang absolut dan mungkin juga dari yang konkuren. Sebab kalau hanya diambil dari kewenangan daerah, sepeti telah diuraikan dalam bab yang lalu, maka daerah lain pun akan dapat menuntutnya.[81] Dengan demikian masalah tersebut tidak masuk dalam keistimewaan atau otonomi khusus.

Mungkin karena kekaburan di ataslah maka dalam UU 11/06 disebutkan secara jelas apa yang menjadi kewenangann Pemerintah Pusat (bidang agama sudah dikurangi, tidak lagi seluruhnya) dan otonomi khusus pun tidak lagi didefinisikan. Dalam UU 11/06 tidak ada pernyataan bahwa otonomi khusus hanya berisi tugas pemerintahan yang diserahkan sebagai kewenangan daerah Aceh. Dengan demikian terbuka peluang

[81] Maksud dapat menuntutnya, karena secara prinsip masalah tersebut bukan kewenangan Pemerintah Pusat, maka daerah-daerah dapat menuntut agar masalah tersebut diserahkan kepada daerah untuk mengurusnya tanpa mengganggu/mengubah kewenangan (absolut) Pemerintah Pusat.

untuk berpendapat bahwa otonomi khusus mungkin saja akan mencakup kewenangan dan tugas Pemerintah Pusat yang untuk Aceh diatur secara berbeda, tidak sama dengan daerah lain. Sekiranya jalan pikiran ini dapat diterima maka kesimpulan yang diperoleh berdasarkan UU 44/99, bahwa keistimewaan adalah kewenangan Pemerintah Pusat yang diserahkan kepada Daerah (Aceh) masih dapat dipertahankan.

Dengan demikian menurut penulis, otonomi khusus dapat didefinisikan sebagai (a) kewenangan pemerintahan absolut Pemerintah Pusat yang masih tetap dipegang oleh Pemerintah Pusat tetapi untuk Aceh diatur secara berbeda dan atau (b) kewenangan pemerintahan konkuren (bukan absolut) yang secara jelas diserahkan kepada Aceh untuk mengurusnya, sedang untuk daerah lain masih diurus oleh Pemeritah Pusat atau paling kurang tidak secara jelas diserahkan kepada daerah. Contohnya adalah masalah pertanahan. Sekiranya undang-undang otonomi yang ada (mulai dari UU 22/99 sampai UU 23/14) diikuti menurut apa adanya, maka urusan pertanahan mestinya sudah menjadi kewenangan pemerintah daerah karena tidak disebutkan sebagai kewenangan Pemerintah Pusat. Namun di dalam praktek seperti kita lihat sekarang, urusan pertanahan tetap dikuasai oleh Pemeritah Pusat, tidak diserahkan menjadi kewenangan pemerintah daerah.[82] Berbeda dengan ketentuan tersebut, dalam UU 11/06 (Pasal 16, 17 dan 144) urusan

[82] Dalam UU 23/14, Pasal 12 ayat (2) disebutkan bahwa pertanahan merupakan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidka berkaitan dengan Pelayanan Dasar yang diserahkan menjadi kewenangan dan tugas pemerintah daerah untuk mengurusnya. Dengan kata lain pertanahan merupakan urusan konkuren yang sudah diserahkan kepada daerah untuk mengurusnya.

Selanjutnya dalam Lampiran, di bawah judul *J Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pertanahan* disebutkan sembilan "sub urusan pertanahan", yang dibagi antara Pemerintah Pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Dari sembilan sub urusan ini ada yang masih tetap diurus oleh Pemerintah Pusat walaupun dalam undang-undang ini sudah secara jelas diserahkan menjadi kewenangan daerah???.

pertanahan telah diserahkan kepada Daerah Aceh, sehingga penyerahan secara jelas ini dapat dianggap sebagai bagian dari otonomi khusus, paling kurang untuk sementara, sampai kewenangan tersebut diserahkan kepada semua daerah lain.

Dari kutipan dan uraian di atas ada empat hal yang ingin penulis garis bawahi. **Pertama** UUD NKRI 1945 memberikan pengakuan dan penghormatan kepada satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa. Aceh merupakan salah satu dari daerah-daerah tersebut, yang memperoleh kekhususan dan keistimewaan berdasarkan karakter khas sejarah perjuangan masyarakatnya. Masyarakat Aceh memiliki ketahanan dan daya juang tinggi, yang bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan syariat Islam, yang pada giliran berikutnya melahirkan budaya Islam yang kuat. Ketahanan dan daya juang tersebut telah terbukti pada saat merebut dan mempertahankan kemredekaan, sehingga Aceh menjadi daerah modal. Lebih dari itu undang-undang ini diberikan kepada Aceh sebagai bagian dari upaya menyelesaikan konflik Aceh yang berkepanjangan, secara damai, menyeluruh, berkelanjutan dan bermartabat.

Dengan demikian keistimewaan dan otonomi khusus dalam bentuk otonomi seluas-luasnya yang diberikan kepada Aceh pada dasarnya bukanlah sekedar hak, tetapi lebih dari itu, merupakan kewajiban konstitusional untuk dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat Aceh.

Kedua, kekhususan dan keistimewaan tersebut pada intinya diwujudkan dalam bentuk pemberian izin implementasi formal penegakan syariat Islam, baik sebagai urusan wajib pemerintahan yang mesti dikerjakan oleh Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota ataupun sebagai hukum positif yang akan dilaksanakan oleh Mahkamah Syar'iyah dan aparat penegak hukum lainnya. Dalam UU 11/06, Pasal 16 ayat (2) yang di atas sudah dikutip, disebutkan lima Urusan Wajib Pemerintahan yang diserahkan menjadi kewenangan Khusus

Pemerintah Aceh, sebagai pelaksanaan keistimewaan yang semuanya berkaitan dengan implementasi syariat Islam. Selanjutnya dalam pasal 17 ayat (2), empat dari lima Urusan Wajib Pemerintahan ini, dinyatakan pula sebagai kewenangan khusus pemerintahan kabupaten kota.[83] Dalam Pasal 7 ayat (2) yang di atas sudah dikutip, secara jelas disebutkan bahwa kewenangan Pemerintah Pusat dalam masalah agama dirumuskan dengan frasa "***urusan tertentu dalam bidang agama***". Rumusan ini menurut penulis jelas sekali menguatkan atau malah menjadi landasan bagi ketentuan dalam pasal 16 dan 17 (UU 06/11) ada urusan wajib di bidang agama yang diserahkan kepada pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupten/kota untuk mengurusnya sebagai keistimewaan. Dengan demikian kewenangan Pemerintah Pusat dalam bidang Agama di Provinsi Aceh menjadi lebih sedikit dari kewenangannya di daerah lain.

Sedangkan mengenai hukum yang akan diterapkan oleh Mahkamah Syar`iyah, dalam Pasal 128 ayat (3) disebutkan sebagai hukum--materil dan formil yang didasarkan kepada syariat, yang akan dituangkan ke dalam Qanun Aceh. Dengan demikian Mahkamah ini menjadi salah satu bagian dari anatomi

---

[83] Empat kewenangan ini dalam Pasal 16 ayat (2) yang di atas sudah dikutip, menggunakan redaksi "Urusan wajib lainnya yang menjadi kewenangan pemerintahan Aceh merupakan pelaksanaan keistimewaan Aceh ...." Sedang redaksi Pasal 17 ayat (2), berbunyi "Urusan wajib lainnya yang menjadi kewenangan khusus pemerintahan kabupaten/kota merupakan pelaksanaan keistimewaan Aceh ...."

Redaksi di atas menyatakan bahwa urusan wajib lainnya yang menjadi kewenangan pemerintahan Aceh tidak disebut sebagai kewenangan khusus, sedang yang untuk kabupaten/kota disebut sebagai "kewenangan khusus". Walaupun begitu menurut penulis, semua kewenagnan ini mestilah dianggap sebagai kewenangan khusus.

Adapun urusan wajib lainnya yang menjadi kewenangan pemerintahan Aceh dan tidak ada dalam kewenangan pemerintahan kabupaten/kota adalah *penyelenggaraan dan pengelolaan ibadah haji sesuai dengan peraturan perundang-undangan*.

keistimewaan Aceh yang berintikan syariat Islam. Kewenangan untuk menyusun hukum positif dalam bentuk Qanun Aceh, bukan saja mengurangi kewenangan Pemerintah Pusat di bidang agama seperti diuraikan di atas, tetapi juga menurut penulis mengurangi kewenangan Pemerintah Pusat di bidang yustisi. Izin pemberlakuan hukum positif untuk Aceh yang dibuat di Aceh berdasarkan syariat, yang setelah itu akan dijalankan oleh peradilan syariat Islam (Mahkamah Syar`iyah) sebagai mahkamah khusus yang hanya ada di Aceh, yang diakui sebagai bagian dari sistem peradilan (hukum) nasional, menurut penulis bukan hanya masuk dalam bidang agama, tetapi masuk juga ke dalam bidang yustisi.

Di pihak lain izin menyusun hukum positif dalam bentuk Qanun Aceh yang berdasar kepada syariat Islam, yang berlaku untuk orang-orang beragama Islam yang ada di Aceh dalam bidang al-ahwal al-syakhshiyyah, mu`amalat dan jinayat, yang memberi peluang kepada orang non muslim yang melakukan perbuatan pidana (jarimah) bersama orang Islam untuk menundukkan diri kepadanya (Qanun Aceh), kuat dugaan akan melahirkan asas-asas hukum baru yang berbeda dengan apa yang selama ini dianggap berlaku dan diterima secara luas.[84]

Dengan demikian pemberian izin oleh UU 11/06 kepada Aceh untuk menyusun qanun sebagai hukum positif, bukan hanya merupakan keistimewaan di bidang agama, tetapi sekaligus keistimewaan di bidang yustisi.

Ketiga Pemerintahan Aceh merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari NKRI, sedang otonomi seluas-luasnya yang didasarkan kepada undang-undang 11/06 merupakan

[84] Ketentuan dalam UU 11/06 yang memberlakukan Qanun Aceh di bidang jinayat kepada orang non muslim yang melakukan perbuatan pidana (jarimah) bersama dengan orang Islam, menjadikan hukum pidana di Aceh mengikuti asas personalitas yang dianggap tidak lazim di bidang hukum pidana.

otonomi yang bersifat asimetris sekiranya dibandingkan dengan otonomi daerah (biasa) yang diberikan kepada daerah lain.

Dapat ditambahkan, undang-undang 11/06 mengambil alih dan menjelaskan secara lebih rinci beberapa bagian dari isi UU 44/99 tanpa membatalkannya. Sedang undang-undang 18/01 dibatalkan oleh undang-undang ini namun ada beberapa bagian dari isinya yang diambil alih dan bahkan disempurnakan.

Dengan demikian UU 11/06 berisi kewenangan sebagai penjabaran keistimewaan (yang ada dalam UU 44/99), dan kewenangan sebagai penjabaran otonomi khusus (yang daa dalam UU 18/01), sehingga dapat dinyatakan bahwa UU 11/06 mempunyai kedudukan sangat strategis bagi Aceh. Undang-undang ini menjadi dasar bagi berbagai kebijakan yang akan diambil oleh Pemerintah Pusat mengenai Aceh ataupun oleh Pemerintah Aceh dalam menata kehidupan masyarakat di Aceh. Undang-undang ini merupakan *lex specialis* yang musti diperhatikan dan didahulukan baik ketika dikaitkan dengan undang-undang lain yang sudah ada atau ketika akan menyusun undang-undang baru yang berhubungan dengan kepentingan Aceh.

Namun ingin diingatkan kembali, karena undang-undang ini tidak menyebutkan definisi otonomi khusus dan kekhususan dan lebih dari itu tidak menjelaskan apa yang menjadi tugas dan kewenangan karena keistimewaan dan apa yang menjadi tugas dan kewenangan karena otonomi khusus, maka para sarjana dan para penelitilah yang harus memilah mana yang disebut sebagai tugas dan kewenangan karena keistimewaan dan mana tugas dan kewenangan karena otonomi khusus. Dalam uraian di bawah penulis akan berusaha memilah dan mendiskusikan bagaimana syariat sebagai tugas wajib pemerintahan dijalankan sebagai otonomi khusus dan keistimewaan, dan bagaimana pula syariat sebagai hukum positif dijalankan, baik sebagai bagian dari otonomi khusus dan juga sebagai keistimewaan.

Keempat, sebagai kesimpulan atas tiga catatan di atas, dapat disebutkan bahwa kewenangan yang diberikan kepada Aceh sebagai keistimewaan dan otonomi khusus adalah merupakan penghargaan dan pengakuan bangsa Indonesia atas ketahanan dan daya juang yang tinggi yang dimilik rakyat Aceh, sejak sebelum kemerdekaan, saat merebut kemerdekaan dan yang lebih penting lagi saat mempertahankan kemerdekaan, sehingga Aceh menjadi daerah modal. Penghargaan dalam bentuk keistimewaan dan otonomi khusus ini diberikan dalam wujud (a) pemberian izin untuk melaksanakan syariat Islam sebagai urusan wajib pemerintahan yang mesti dikerjakan oleh Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten kota; (b) izin menyusun hukum positif berdasarkan syariat Islam bagi para pemeluk agama Islam dan orang non muslim yang menundukkan diri kepadanya yang berada di Aceh, yang akan dijalankan oleh Mahkamah Syar`iyah sebagai pelaku peradilan syariat Islam; dan (c) pemberian izin pembentukan bebeberapa lembaga daerah untuk mengisi keistimewaan dan otonomi khusus, yaitu Majelis Permusyawaratan Ulama, Baitul Mal, Majelis Adat Aceh, Majelis Pendidikan Aceh, dan lembaga Wali Nanggroe. Tiga bentuk keistimewaan dan otonomi khusus di atas menyebabkan otonomi yang diberikan kepada Aceh berbeda dengan otonomi yang diberikan kepada daerah lainnya, sehingga dapat disebut sebagai **otonomi yang asimetris**. Sedang pembentukan peradilan syariat Islam di Aceh yang dijalankan oleh Mahkamah Syar`iyah sebagai bagian dari sistem peradilan nasional, dapat dianggap sebagai pengakuan bahwa hukum dan peradilan yang ada di Aceh merupakan **sub sistem dalam sistem peradilan nasional**.

Sebagai konsekwensi dari kesimpulan di atas, maka pemahaman dan penafsiran atas UU 11/06 mesti secara sungguh-sungguh memperhatikan latar belakang dan tujuan atau segi **teleologis** dari kehadiran undang-undang ini. Dengan kata lain UU 11/06 mesti dipahami dan ditafsirkan berdasarkan

tujuan kehadirannya, yang antara lain untuk memenuhi keinginan dan harapan rakyat Aceh lintas generasi untuk melaksanakan syariat Islam secara kaffah, yang telah mereka buktikan dengan perjuangan panjang yang tidak kenal menyerah sejak awal kemerdekaan bahkan sejak sebelum itu. Perlu disebutkan, perjuangan panjang dan keinginan masyarakat Aceh untuk menjalankan syariat Islam secara kaffah di tengah masyarakat mereka adalah bagian dari perjuangan dan upaya untuk meraih kemajuan dan mewujudkan kesejahteraan dalam kehidupan di dunia dan di akhirat. Menurut masyarakat Aceh yang lekat dengan ajaran agama Islam, kebahagiaan tidak hanya untuk kehidupan dunia atau untuk kehidupan akhirat, tetapi mesti untuk kedua-duanya.[85]

B. Pelaksanaan Syariat sebagai Tugas Pemerintahan

Seperti telah disebutkan, isi UU 11/06 yang terdiri atas 273 pasal ini mendapat banyak penambahan dan pemerincian sekirnya dibandingkan dengan UU 44/09 yang hanya terdiri atas 13 pasal dan UU 18/01 yang terdiri atas 34 pasal saja. Dalam hubungan dengan pelaksanaan syariat Islam, sekiranya dikelompokkan, paling kurang ada enam penambahan dan perluasan di bidang pemerintahan yang perlu disebutkan.

Pertama, Dalam UU 44/09 ada empat keistimewaan Aceh, yang semuanya terletak dalam satu bab, namun dipisahkan ke dalam bagian-bagian.[86] Sedang dalam UU 11/06 empat keistimewaan di atas, sudah diuraikan dalam bab yang terpisah, yang masing-masingnya terdiri atas beberapa pasal,

[85] Kesimpulan ini bukan hanya diyakini oleh kaum muslimin di Aceh, tetapi diyakini oleh semua kaum muslimin yang sadar dan memahami ajaran agamanya secara baik. Salah satu doa yang populer di semua kalangan umat Islam bermakna lebih kurang, Ya Allah beri kami kebahagiaan dan kesejahteraan di dunia dan di akhirat, dan hindarkan kami dari siksa api neraka (Al-Baqarah ayat 201).

[86] Bunyi pasal-pasal dalam UU 44/99 tentang keistimewaan lihat lampiran.

dengan isi yang lebih rinci, sehingga dapat dianggap sebagai penguatan dan pengembangan atas apa yang ditulis dalam UU 44/99 sebagai berikut.

Bagian dengan judul *Penyelenggaraan Kehidupan Beragama* dalam UU 44/09 kelihatannya dikembangkan menjadi dua buah bab dalam UU 11/06, satu dengan judul *Syariat Islam dan Pelaksanaannya* (bab 17, berisi tiga pasal) dan satu lagi dengan judul *Mahkamah Syar`iyah* (bab 18, berisi 10 pasal).

Bagian dengan judul *Penyelenggaraan Kehidupan Adat* kelihatannya dikembangkan menjadi dua buah bab juga dalam UU 11/06, satu dengan judul *Lembaga Wali Nanggroe* (bab 12, berisi dua pasal) dan satu lagi dengan judul *Lembaga Adat* (bab 13, berisi dua pasal).

Bagian dengan judul *Penyelenggaraan Pendidikan* kelihatannya dikembangkan menjadi dua bab juga dengan judul *Pendidikan* (bab 30, berisi enam pasal) dan *Kebudayaan* (bab 31, berisi dua pasal). Sedang bagian dengan judul *Peran Ulama dalam Penetapan Kebijakan Daerah* kelihatannya diubah menjadi *Majelis Permusyawaratan Ulama* (bab 19, berisi tiga pasal).

Adapun UU 18/01, sesuai dengan isinya cenderung hanya mengatur kekhususan Aceh (otonomi khusus), dan karena itu tidak mengatur masalah keistimewaan. Namun, karena batas antara keistimewaan dengan kekhususan tidak dirumuskan secara jelas, maka pemisahan dua hal ini tidak dapat dilakukan secara tegas. Dengan demikian sampai batas tertentu, UU 18/01 pun mesti dianggap berisi aturan tentang keistimewaan. Sebagai contoh bab tentang *Mahkamah Syar`iyah*. Menurut penulis bab ini dapat dimasukkan sebagai bagian dari otonomi khusus, sekiranya dilihat dari isi yang diaturnya adalah masalah peradilan dan hukum berdasarkan syariat. Peradilan merupakan kewenangan Pemerintah Pusat dan penulisan hukum (positif) pun pada dasarnya merupakan kewenangan Pemerintah Pusat.

Namun karena undang-undang menyerahkan pengaturan kedua hal di atas kepada Aceh melalui Qanun Aceh, maka menurut penulis dapat dimasukkan ke dalam masalah keistimewaan Aceh. Selanjutnya dalam UU 18/01 ditemukan bab dengan judul *Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe sebagai Penyelenggara Adat, Budaya, dan Pemersatu Masyarakat* (bab 7), yang sebagian isinya membahas penyelenggaraan dan pembinaan adat. Tambahan ini menurut penulis dapat dianggap sebagai otonomi khusus karena merupakan lembaga baru yang tidak disebutkan secara jelas di dalam UU 44/99. Tetapi sekiranya masalah ini dianggap sebagai tambahan dan penyempurnaan atas keistimewaaan di bidang adat yang sudah disebutkan dalam UU 44/99, maka menurut penulis dapat juga dimasukkan ke dalam bidang keistimewaan. Sekiranya jalan pikiran yang terakhir ini yang diterima, maka Aceh melalui UU 18/01 yang kemudian dikuatkan oleh UU 11/06, dapat dianggap mendapat tambahan satu lembaga lagi sebagai bagian dari keistimewaan, yaitu Wali Nanggroe, yang merupakan tambahan di bidang peradatan.

Kedua, sekiranya dibandingkan dengan UU 18/01, keistimewaan di bidang agama kelihatannya mendapat penambahan penting, karena ada bab baru dengan judul "*Syari`at Islam dan Pelaksanaannya*". Dengan penambahan ini pelaksanaan syariat yang dalam UU 18/01 hanya terdiri atas satu bab (tentang Mahkamah Syar`iyah), maka dalam UU 11/06 bertambah menjadi dua bab. Di pihak lain, isi bab ini tampaknya sejalan dengan inti *Peraturan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Aceh (Qanun) No. Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Syari`at Islam* yang dibuat sebagai turunan dari UU 44/99. Ada beberapa kemiripan dan kesejalanan diantara keduanya, yang mungkin dapat digunakan sebagai petunjuk bahwa UU 11/06 setuju dan meneguhkan kebijakan pelaksanaan Syariat Islam yang sudah dikerjakan di Aceh berdasarkan UU 44/09. Seperti sudah dijelaskan dalam bab yang lalu, Pemerintah Aceh memahami keistimewaan dalam UU 44/09 berisi dua segi

kewenangan. Kewenangan pertama, menjalankan syariat sebagai tugas pemerintahan (belakangan dibedakan menjadi tugas wajib dan pilihan) dan kewenangan kedua, menjalankan syariat sebagai hukum positif yang dituangkan ke dalam PERDA, untuk dijalankan oleh pengadilan dan aparat penegak hukum lainnya. Tentang pembuatan hukum positif berdasarkan syariat, nanti akan diuraikan di bawah.

Dapat ditambahkan, adanya perbedaan sistematika peletakan bab antara UU 18/01 dengan UU 11/06 menurut penulis bermanfaat juga untuk diperhatikan. Dalam UU 18/01 tiga bab yang berkaitan dengan penegakan hukum yaitu kepolisian, kejaksaan dan Mahkamah Syar`iyah diletakkan secara beriringan. Susunan ini memberi kesan bahwa syariat yang dimaksudkan oleh undang-undang ini cenderung mengarah bahkan terbatas hanya pada hukum positif saja. Sedang dalam UU 11/06 dua bab tentang penegakan hukum (kepolisian dan kejaksaan) dipindahkan ke tempat lain, diletakkan setelah bab tentang Tentera Nasional Indonesia. Lantas bab tentang Mahkamah Syar`iyah diletakkan diantara bab tentang *Syariat Islam dan Pelaksanaannya* dan bab tentang *Majelis Permusyawaratan Ulama*. Peletakan ini bisa memberi petunjuk bahwa pelaksanaan syariat dalam UU 11/06 dipahami lebih luas, mencakup hukum positif dan tugas pemerintahan. Dengan susunan seperti ini, UU 11/06 dapat dianggap berupaya menggabungkan dan memperkuat kewenangan yang diberikan kepada Aceh dalam UU 44/99 dan UU 18/01.

Ketiga, penambahan penting berikutnya yang tidak disebutkan dalam UU 44/09 dan UU 18/01 adalah pencantuman beberapa tugas yang dirumuskan sebagai urusan wajib yang menjadi tugas dan kewenangan Pemerintah Aceh dan kabupaten/kota, yang mau tidak mau mesti dikerjakan. Dalam Pasal 16 ayat (2) dan pasal 17 ayat (2), yang di atas sudah dikutip, disebutkan lima urusan wajib pemerintahan sebagai pelaksanaan keistimewaan yang menjadi kewenangan

pemerintah Aceh dan empat urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Salah satu daripadanya mengenai penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan syariat Islam bagi pemeluknya. Rincian dari kewenangan ini tidak disebutkan dalam rangkaian pasal di atas dan tidak ditemukan juga dalam penjelasannya. Karena hal tersebut menurut penulis, ketentuan dalam Bab XVII mengenai pelaksanaan syariat Islamlah yang mesti dianggap sebagai penjabarannya. Kalau isi bab ini tidak dianggap sebagai penjabaran dari urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang menjadi kewenangan pemerintah Aceh dan kabupaten/kota, maka menurut penulis, keberadaan bab ini tidak diketahui kemana harus dikembalikan.

Sekiranya jalan pikiran ini dapat diterima maka syariat Islam yang akan dilaksanakan pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota (sebagai urusan wajib pemerintahan) adalah isi Bab XVII, Pasal 125 sampai 127. Dalam Pasal 125 ayat (1) disebutkan bahwa syariat yang akan dilaksanakan di Aceh meliputi aqidah, syariah[87] dan akhlak, yang secara umum diketahui sebagai tiga aspek utama ajaran Islam. Pada banyak buku disebutkan bahwa ajaran pokok (ajaran yang disebutkan dalam Alquran dan hadis) mengenai aqidah, oleh para ulama dikembangkan menjadi cabang pengetahuan keagamaan yang

[87] Bermanfaat untuk disebutkan, redaksi Pasal 125 ayat (1) berbunyi, *Syari`at Islam yang dilaksanakan di Aceh meliputi aqidah, syar`iyah dan akhlak*. Disini digunakan kata "syari`at" dan "syar`iyah". Seperti telah pernah diuraikan, biasanya yang dibagi menjadi tiga aspek adalah Islam, bukan syari`ah. Tetapi dalam undang-undang ini yang dibagi menjadi tiga aspek adalah Syariat Islam (bukan Islam). Lebih dari itu, menurut penulis penggunaan istilah "syar`iyah" dalam redaksi di atas tidak lazim bahkan kurang tepat. Dalam bahasa Arab, kata *syar`iyah* merupakan kata sifat, sedangkan kata *syari`ah* merupakan kata benda. Istilah yang lazim digunakan oleh para ulama adalah syari`ah, yang setelah di-Indonesiakan biasa ditulis denga syariat. Dengan alasan ini maka penulisan istilah "syar`iyah" dalam ayat di atas, tidak penulis ikuti, tetapi penulis ubah menjadi "syariat" (syariah), seperti yang lazim digunakan.

diberi nama ilmu kalam (ushuluddin, atau ilmu tauhid) sedang ajaran pokok mengenai syariah dikembangkan menjadi fiqh. Adapun ajaran pokok mengenai akhlak oleh sebagian buku dianggap sebagai aspek yang belum dikembangkan menjadi pengetahuan keagamaan yang berdiri sendiri. Namun sebagian ulama menganggap **ilmu akhlak** (merupakan bagian dari ilmu tasauf) sebagai pengembangan atas aspek ajaran yang disebut akhlak.[88]

Dalam Pasal 125 ayat (2) tiga aspek ajaran yang disebutkan dalam ayat (1) dirincikan menjadi sembilan buah yaitu (a) ibadah, (b) al-ahwal al syakhshiyyah (hukum keluarga), (c) mu`amalah (hukum perdata), (d) jinayah (hukum pidana), (e) qadha' (peradilan), (f) tarbiyah (pendidikan, (g) dakwah, (h) syi`ar dan (i) pembelaan Islam.[89] Pengembangan tiga aspek ajaran yang disebutkan dalam ayat (1) menjadi sembilan rincian dalam ayat (2) merupakan pembagian yang tidak lazim dalam tradisi pengetahuan keislaman. Ketidak-laziman ini menjadi semakin terasa, karena sembilan aspek yang menjadi rincian tersebut tidak disebutkan bagaimana cara mengembalikannya kepada tiga aspek yang disebutkn dalma ayat (1). Maksudnya undang-undang tidak menyebutkan yang mana dari sembilan tersebut yang merupakan rincian untuk aqidah, syariah ataupun akhlak. Dengan demikian tidak dapat disalahkan sekiranya ada yang beranggapan bahwa sembilan rincian yang ada dalam ayat (2) hanyalah merupakan rincian untuk syariah dan akhlak, tidak ada yang merupakan rincian untuk aspek aqidah. Menurut penulis semua pihak sepakat bahwa sembilan hal di atas merupakan bagian dari ajaran Islam,

---

[88] Mushthafa Syalabi, *Al-Madkhal fi al-Ta`rif bi al-Fiqh al-Islami wa Qawa'id al-Milkiyyah wa al-`Uqud Fih*, Dar al-Ta'lif, Kairo, 1964, hlm. 17.

[89] Pembagian ajaran Islam menjadi beberapa bagian atau bidang telah dilakukan oleh para ulama dengan cara yang berbeda-beda dan dengan tujuan yang berbeda-beda juga. Lihat di atas dalam Bab... hlm. .....

tetapi penyusunannya menjadi kategori dengan rangkaian seperti di atas merupakan hal baru yang masih perlu kepada penjelasan dan uraian.

Perlu juga disebutkan, tidak ada penjelasan mengenai makna dari istilah-istilah di atas baik di dalam batang tubuh atau penjelasan resmi undang-undang, sehingga tidak diketahui apa yang menjadi isi istilah-istilah ini secara persis. Begitu juga tidak disebutkan apa latar belakang dan bagaimana jalan pikiran yang digunakan sehingga tiga aspek utama ajaran Islam dirincikan menjadi sembilan buah seperti dalam Pasal 125 ayat (2) itu. Karena keadaan di atas penulis berharap, qanunlah yang akan mengambil alih tugas menjelaskan makna istilah-istilah di atas. Namun begitu kalau disana pun nanti tetap tidak diberi penjelasan, maka para sarjana melalui komentar dan penafsiranlah yang bertugas merumuskannya.

Selanjutnya mengikuti susunan yang digunakan undang-undang, maka sembilan rincian yang disebutkan dalam ayat (2) mestilah dianggap sebagai penjelasan untuk tiga aspek utama ajaran Islam yang disebutkan dalam ayat (1). Sesuai dengan jalan pikiran ini maka tiga aspek dalam ayat (2) yang juga menjadi kewenangan Mahkamah Syar`iyah yaitu *al-ahwal al-syakhshiyyah*, *mu`amalat* dan *jinayat*, pada biasanya selalu dianggap sebagai rincian dari syariah. Tiga bidang tersebut sepanjang bacaan penulis tidak pernah dimasukkan menjadi rincian dari akidah ataupun akhlak. Dari jalan pikiran ini dapat ditarik kesimpulan lanjutannya, bahwa syariat yang menjadi kewenangan dan tugas pemerintah untuk menjalankannya lebih luas dari syariat yang menjadi tugas Mahkamah Syar`iyah. Sebagaimana di bawah nanti akan diuraikan, kewenangan Mahkamah Syar`iyah hanya meliputi tiga dari sembilan bidang yang disebutkan dalam Pasal 125 ayat (2) di atas. Jadi bidang akidah dan akhlak dan syariah di luar *al-ahwal al-syakhshiyyah*, *mu`amalat* dan *jinayat*, tidak masuk dalam kewenangan Mahkamah Syar`iyah.

Keempat, ada tambahan signifikan yang berkaitan dengan penetapan zakat sebagai Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sudah disebutkan dalam UU 18/01. Dalam UU 44/09 tidak ada pengaturan khusus tentang zakat, namun dalam penjelasan atas Pasal 4 ayat (2) ada keterangan bahwa Aceh dapat mengakui dan mengukuhkan lembaga keagamaan yang sudah ada, atau membentuk lembaga keagamaan baru. Salah satu contohnya adalah badan amil zakat, yang dalam istilah lain adalah Baitul Mal.

Dalam UU 18/01, (*Bab IV, Keuangan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam*), Pasal 4 ayat (2), dinyatakan bahwa zakat, (bersama-sama dengan pajak daerah, retribusi daerah serta hasil perusahaan milik Daerah dan hasil pengelolaan kekayaan Daerah lain yang dipisahkan), merupakan salah satu sumber pendapatan asli daerah. Di dalam *Penjelasan* (resmi) atas pasal di atas, ditemukan uraian *"Zakat sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dapat mengurangi kewajiban membayar pajak bagi pembayar zakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, tetapi tidak meniadakan kewajiban membayar pajak".* Jadi pembayaran zakat dapat menjadi faktor pengurang untuk pajak yang dibayar, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berbeda dengan ketentuan di atas, dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang zakat (berlaku secara nasional) dinyatakan bahwa zakat yang sudah dibayar akan menjadi faktor pengurang atas *harta kena pajak*, bukan faktor pengurang atas *jumlah pajak yang dibayar*. Jadi sekiranya mengikuti ketentuan yag berlaku secara nasional, maka zakat yang ditetapkan sebagai PAD Aceh (dan kabupaten/kota di Aceh), dalam UU di atas hanya dapat menjadi faktor pengurang atas harta kena pajak, tidak menjadi pengurang atas pajak yang akan dibayarkan.

Seperti telah disinggung, dalam UU 11/06 masalah zakat diatur dalam Bab XXIV (tentang Keuangan, Bagian Kedua,

Sumber Penerimaan dan Pengelolaan) Pasal 180 ayat (1), serta Pasal 191 dan pasal 192. Ketentuan dalam undang-undang yang terakhir ini berisi dua hal yang menurut penulis merupakan penyempurnaan atas ketentuan dalam UU 18/01. Penyempurnan pertama, zakat yang dibayarkan (kepada pemerintah daerah, Baitul Mal) secara jelas disebutkan menjadi faktor pengurang terhadap jumlah pajak penghasilan terhutang dari wajib pajak (Pasal 192 yang di atas sudah dikutip). Dengan adanya aturan ini umat Islam di Aceh berharap tidak lagi membayar "pajak ganda" dan untuk itu tentu perlu pengaturan yang rapi di dalam peraturan perundang-undangan tingkat nasional, atau di dalam qanun (sekiranya diizinkan) yang itupun tentu harus diawali dengan konsultasi dan koordinasi kepada Pemerintah Pusat.

Penyempurnaan kedua, zakat walaupun ditetapkan sebagai salah satu sumber PAD, tidak akan dikelola oleh instansi yang mengurusi pendapatan daerah, tetapi dikelola oleh Baitul Mal sebagai badan independen, baik pada tingkat provinsi ataupun kabupaten/kota. Lebih dari itu, Baitul Mal di samping bertugas mengelola zakat juga bertugas mengelola infaq, membina dan mengawasi nazhir harta wakaf, mengelola harta keagamaan lainnya dan pengawasan atas para wali (tugas perwalian). Pengaturan lebih lanjut tentang tugas dan kewenangan di atas diserahkan kepada Qanun Aceh. Adanya kewenangan tambahan ini menjadikan Baitul Mal bukan sekedar badan daerah yang bertugas mengumpul dan membagi zakat, tetapi telah menjadikannya semacam badan usaha (semacam BLU) yang boleh menjalankan usaha dan kegiatan keekonomian dengan modal harta keagamaan bukan zakat, seperti infaq dan hibah. Harta-harta keagamaan di atas boleh dikelola secara komersial (yang hasilnya akan digunakan untuk membiayai kegiatan amal atau sosial) terutama sekali ketika jumlahnya relatif sudah sangat banyak. Sedang harta wakaf akan dikelola secara komersial apabila ditentukan oleh wakif atau paling kurang diberi izin oleh wakif untuk dikelola seperti itu.

Persoalan lain yang mungkin bermanfaat untuk disinggung, zakat adalah sebuah kewajiban agama, termasuk ke dalam salah satu rukun Islam. Dalam adat yang sampai saat ini masih dipatuhi, umat Islam di Aceh menyerahkan zakat kepada *teungku imeum* pada setiap *gampong*. Dalam adat Aceh *teungku imeum gampong* merupakan badan atau petugas resmi pengelola zakat, paling kurang untuk zakat fitrah, zakat hasil sawah, zakat hewan ternak dan zakat hasil perdagangan. Dengan demikian izin (tugas) mengelola zakat "secara modern" yang diserahkan kepada Baitul Mal dapat dianggap sebagai penguatan atas adat yang ada. Alasan ini dapat dianggap sebagai penguat tambahan bahwa pengelolaan zakat oleh Baitul Mal, bersama-sama dengan harta wakaf dan harta keagamaan lainnya, tetap merupakan pelaksanaan kewajiban keagamaan walaupun telah diberi "baju" sebagai Pendapatan Asli Aceh dan kabupaten/kota yang berisfat khusus. Atau mungkin lebih tepat lagi, perancang undang-undang kuat dugaan ingin menjadikan zakat dan harta keagamaan lainnya sebagai harta kekayaan milik umat (publik) yang harus dikelola secara profesional, paling kurang memenuhi standar dan persyaratan yang ditentukan bagi pengelolaan kekayaan atau keuangan daerah. Jadi tidak boleh dikelola secara alakadarnya, seperti mengelola sedekah lepas atau kekayaan karitatif untuk membiayai kegiatan amal ibadat atau kegiatan sosial sesaat, yang tidak memerlukan perencanaan dan pertanggungjawaban resmi secara tertulis.

Kebijakan mengenai pengelolaan zakat sebagai PAD dan kewenangan pembentukan Baitul Mal sebagai badan yang akan mengelola zakat (infaq, wakaf dan harta keagaman lainnya) oleh undang-undang 11/06 diserahkan kepada Daerah (Aceh) untuk diatur melalui Qanun Aceh. Sedang kebijakan untuk membuat peraturan mengenai zakat sebagai pengurang pajak penghasilan tidak diserahkan kepada Daerah. Dengan demikian penentuan bahwa zakat yang dibayarkan kepada Baitul Mal akan secara sungguh-sungguh mengurangi pajak penghasilan, masih

menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintah Pusat tentu mesti membuat peraturan pelaksanaannya. Sepengetahuan penulis sampai saat ini (pertengahan tahun 2019) Pemerintah Pusat belum mengelurkan peraturan untuk menjalankan ketentuan ini.

Dapat disebutkan Ketentuan mengenai zakat dalam UU 11/06 bersinggungan dengan ketentuan dalam Undang-undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan dan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2010 sebagai peraturan pelaksanaannya, dan bersinggungan juga dengan UU 23/11 tentang Pengelolaan Zakat.

Dalam Pasal 4 ayat (3) UU 36/08 huruf a.1 disebutkan bahwa zakat yang diterima oleh badan amil zakat atau lembaga amil zakat yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah dan yang diterima oleh penerima zakat yang berhak yang ketentuannya diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah tidak dikenakan pajak.[90] Ketentuan ini seperti terlihat mengatur pajak atas zakat yang dibayarkan. Sedangkan ketentuan mengenai zakat sebagai pengurang atas harta yang dikenakan pajak, diatur dalam PP 60/10. Dalam Pasal 1 ayat (1) huruf a disebutkan bahwa zakat yang dibayarkan menjadi pengurang atas harta yang akan dikenakan pajak.[91] Dalam

[90] Pasal 4 ayat (3) huruf a.1 tersebut berbunyi: (3) Yang dikecualikan dari objek pajak adalah: a. 1. bantuan atau sumbangan, termasuk zakat yang diterima oleh badan amil zakat atau lembaga amil zakat yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah dan yang diterima oleh penerima zakat yang berhak atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib bagi pemeluk agama yang diakui di Indonesia, yang diterima oleh lembaga keagamaan yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah dan yang diterima oleh penerima sumbangan yang berhak, yang ketentuannya diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah;

[91] Isi PP 60/10, Pasal 1 dan Pasal 2 penulis kutip sebagai berikut.

Pasal 1

(1) Zakat atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib yang dapat dikurangkan dari penghasilan bruto meliputi:

penjelasan resmi PP ini disebutkan bahwa menurut UU 36/08, zakat (dan sumbangan wajib keagamaan lainnya) yang dibayarkan oleh wajib pajak, pada prinsipnya tidak dapat menjadi pengurang atas penghasilan bruto yang akan dikenakan pajak. Namun untuk mendorong masyarakat menjalankan kewajiban keagamaan serta untuk meningkatkan akuntabilitas dan transparansi pengelolaan zakat, maka para wajib pajak diberi fasilitas berupa kebolehan menjadikan zakat yang mereka bayarkan sebagai pengurang atas penghasilan bruto yang akan dikenakan pajak. Dengan demikian ketentuan dalam PP 60/10 ini berbeda dengan ketentuan dalam UU 11/06. Kalau dalam PP yang berlaku secara nasional zakat hanya menjadi pengurang atas penghasilan yang akan dikenakan pajak, maka dalam UU 11/06 yang berlaku khusus di Aceh, zakat yang dibayarkan tersebut menjadi pengurang atas pajak penghasilan terhutang.

Adapun persinggungan UU 11/06 dengan UU 23/11 adalah mengenai badan amil yang akan mengelola zakat. Dalam UU 23/11, Pasal 5, disebutkan bahwa untuk melaksanakan

---

a. zakat atas penghasilan yang dibayarkan oleh Wajib Pajak orang pribadi pemeluk agama Islam dan/atau oleh Wajib Pajak badan dalam negeri yang dimiliki oleh pemeluk agama Islam kepada badan amil zakat atau lembaga amil zakat yang dibentuk atau disahkan oleh Pemerintah; atau
b. sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib bagi Wajib Pajak orang pribadi pemeluk agama selain agama Islam dan/atau oleh Wajib Pajak badan dalam negeri yang dimiliki oleh pemeluk agama selain agama Islam, yang diakui di Indonesia yang dibayarkan kepada lembaga keagamaan yang dibentuk atau disahkan oleh Pemerintah.

(2) Zakat atau sumbangan keagamaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa uang atau yang disetarakan dengan uang.

Pasal 2

Apabila pengeluaran untuk zakat atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib tidak dibayarkan kepada badan amil zakat atau lembaga amil zakat, atau lembaga keagamaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) maka pengeluaran tersebut tidak dapat dikurangkan dari penghasilan bruto.

pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk Badan Amil Zakat Nasional. Badan ini merupakan lembaga pemerintah non struktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri (Agama). Dalam Pasal 15 disebutkan bahwa BAZNAS pada tingkat provinsi dibentuk oleh Menteri atas usul Gubernur, sedang pada tingkat kabupaten/kota dibentuk oleh Menteri atas usul bupati/walikota, semuanya setelah mendapat pertimbangan BAZNAS. Berbeda dengan ketentuan yang berlaku secara nasional di atas, Baitul Mal di Aceh merupakan badan keistimewaan yang bersifat independen, yang keberadaannya diatur dengan Qanun Aceh.

Kembali ke zakat sebagai pengurang pajak terhutang, ada pendapat bahwa UU 11/06 adalah peraturan lex spesialis untuk Aceh sedang undang-undang pajak juga merupakan lex spesialis untuk bidang pajak. Dengan demikian kedua undang-undang ini merupakan lex spesialis, sehingga tidak dapat saling mengalahkan. Mungkin sebagai jalan keluar, sama seperti zakat yang diberi izin menjadi pengurang penghasilan bruto kena pajak yang diatur dengan perturan pemerintah, maka zakat sebagai pengurang pajak terhutang pun perlu diatur dengan peraturan pemerintah.

Dalam berbagai pertemuan dan diskusi tentang zakat yang dilangsungkan di Banda Aceh dan ibu kota kabupaten/kota, pertanyaan tentang kapan zakat yang dibayarkan kepada Baitul Mal dapat menjadi pengurang pajak penghasilan (terhutang) sering sekali muncul dan susah untuk menjawabnya karena merupakan kewenangan Pemerintah Pusat, bukan kewenangan pemerintah Aceh atau kabupaten/kota. Sebetulnya undang-undang mengenai pajak penghasilan sudah diperbaharui setelah UU 11/06 disahkan, yaitu *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan*. Sekiranya ketentuan dalam UU 11/06 memang betul-betul ingin dijalankan oleh

Pemerintah Pusat, tentu peraturan mengenai zakat sebagai pengurang pajak penghasilan yang tercantum dalam UU 11/06 dapat dimasukkan ke dalam UU 36/08 ini sehingga apa yang dijanjikan kepada rakyat Aceh melalui UU 11/06 di atas dapat dipenuhi. Dengan kata lain, zakat yang ditingkatkan statusnya menjadi PAD dengan harapan dapat menjadi pengurang atas pajak penghasilan, sampai sekarang masih belum terwujud. Alih-alih menjadi pengurang atas pajak penghasilan, zakat yang sekarang dipungut sebagi PAD oleh pemerintah Aceh dan kabupaten/kota (Baitul Mal) dapat dianggap merupakan tambahan atas pajak penghasilan yang diatur secara nasional.[92]

Kelima, pengakuan dan peneguhan keberadaan Wilayatul Hisbah, sebagai polisi pamong praja dan pemberian kewenangan kepada Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) menjadi petugas penyidikan untuk pelanggaran qanun jinayat. Dalam UU 18/01 tidak ada aturan mengenai penyidik ataupun polisi khusus termasuk polisi pamong praja. Namun Aceh diberi izin mengatur tugas kepolisian di Aceh melalui qanun. Sedang di dalam UU 11/06 paling kurang ada empat pasal yang berkaitan dengan masalah ini. Dalam Bab XVIII tentang Mahkamah Syar`iyah, ada dua pasal yang menjelaskan keberadaan PPNS yang bersama dengan polisi berhak melakukan penyelidikan dan penyidikan atas pelaku pelanggar qanun jinayat yaitu pasal 133 dan 134. Selanjutnya dalam Bab XXXV tentang Qanun, Peraturan Gubernur, dan Peraturan Bupati/Walikota, ada dua pasal yang menjelaskannya yaitu Pasal 244 dan Pasal 245. Dalam dua pasal ini dinyatakan bahwa penegakan qanun di Aceh termasuk qanun pelaksanaan Syariat

[92] Menurut penulis tidak seluruh kesalahan dapat ditimpakan kepada Pemerintah Pusat. Anggota DPR asal Aceh dan Gubernur yang seharusnya memperjuangkan kepentingan Aceh melalui dan dalam pembuatan undang-undang, kelihatannya tidak bekerja maksimal dalam mengusahakan zakat menjadi pengurang pajak penghasilan ketika rancangan undang-undang tentang perubahan pajak penghasilan di atas dibahas dan dibicarakan di DPR.

Islam akan dilakukan oleh polisi (biasa), satuan polisi pamong praja (termasuk ke dalamnya Wilayatul Hisbah) dan penyidik pegawai negeri sipil sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang sudah ada. Dalam pasal 244 ayat (2) secara jelas disebutkan bahwa Wilayatul Hisbah merupakan bagian dari satuan polisi pamong praja.

Seperti di atas sudah dikutip, ketentuan lebih lanjut mengenai tatacara pengangkatan, pesyaratan dan pendidikan Penyidik Pegawai Negeri Sipil [Pasal 245 ayat (2)] dan pembentukan dan penyusunan oganisasi Satuan Polisi Pamong Praja diatur dalam qanun [Pasal 134 ayat (2)] yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Dengan demikian kewenangan yang diberikan kepada qanun untuk membentuk dan melatih Polisi Pamong Praja termasuk ke dalamnya Wilayatul Hisbah dan PPNS relatif terbatas, harus mengikuti dan terikat pada peraturan perundang-undangan yang sudah ada. Pembatasan ini menimbulkan kekuatiran bahwa aturan yang ada pada tingkat nasional, tidak mampu memenuhi kebutuhan yang ada di Aceh yang relatif sangat dinamis karena tuntutan masyarakat yang relatif tinggi dan pekerjaan yang terus bertambah. Kekuatiran juga muncul karena jangkauan isi qanun yang relatif lebih luas dan lebih dalam dari jangkauan isi peraturan daerah biasa. Ada kekuatiran bahwa peraturan nasional tentang SATPOL PP (termasuk ke dalamnya Wilayatul Hisbah) hanya dirancang untuk memenuhi keperluan menjalankan peraturan daerah, sehingga tidak mampu memenuhi keperluan yang dituntut oleh Qanun Aceh tentang jinayat. Tentang hal ini di bawah nanti akan disinggung kembali, ketika menguraikan tentang tugas dan kewenangan penyidikan serta dalam uraian tentang kesulitan yang mungkin timbul dalam pelaksanaan ketentuan tentang Syariat Islam dalam UU No. 11/06 ini.

Keenam, pengaturan lebih rinci mengenai peran ulama yang berfungsi menetapkan fatwa sebagai salah satu bahan

pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah daerah. Keberadaan badan ini sudah disebutkan dalam UU 44/99 dan sudah ada peraturan daerah sebagai peraturan pelaksanaannya yaitu *Peraturan Daerah nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan, Oganisasi dan Tata Kerja Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) Provinsi Daerah Istimewa Aceh*. Sekiranya dibandingkan dengan ketentuan dalam UU 44/99, ada tiga hal yang patut disebutkan. Pertama mengenai keberadaan badan itu sendiri sebagai perhimpunan ulama. Dalam UU 11/06 badan ini disebutkan bersifat independen dan menjadi mitra pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Dalam UU 44/99 dalam penjelasan Pasal 9 disebutkan bahwa makna independen tidak berada di bawah Gubernur dan DPR Aceh, tetapi sejajar. Kedua mengenai keanggotaan badan tersebut. Kalau dalam UU 44/99 disebutkan hanya para ulama, maka dalam UU 11/06 dirincikan menjadi ulama dan cendekiawan muslim yang memahami ilmu agama Islam dengan memperhatikan keterwakilan perempuan. Ketiga, mengenai pimpinan badan tersebut. Dalam UU 11/06 dinyatakan bahwa pimpinan MPU dipilih dalam musyawarah para ulama, sedang dalam UU 44/99 diserahkan kepada peraturan daerah untuk mengaturnya. Keempat, mengenai fungsi badan tersebut. Dalam UU 11/06, Pasal 139 ayat (1) disebutkan bahwa MPU berfungsi "*menetapkan fatwa yang dapat menjadi salah satu pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah daerah dalam bidang pemerintahan, pembangunan, pembinaan masyarakat dan ekonomi*." Fungsi ini lebih kurang sama dengan fungsi dalam UU 44/99. Namun mengenai ekonomi redaksi dalam UU 44/99 lebih sempit, hanya mengenai "tatanan ekonomi yang islami".

Mengenai tugas dan kewenangan majelis ini, UU 44/99 tidak menyebutkannya. Sedang UU 11/06, dalam pasal 140 ayat (1) menyebutkan dua buah. Pertama memberi fatwa baik diminta atau tidak diminta terhadap persoalan pemerintahan,

pembangunan, pembinaan masyarakat dan ekonomi. Kedua memberi arahan terhadap perbedaan pendapat pada masyarakat dalam masalah keagamaan. Dari ketentuan mengenai fungsi, tugas dan kewenangn di atas dapat disimpukan bahwa produk badan ini, yaitu fatwa dan arahan, hanyalah sebagai masukan bagi pemerintah ataupun masyarakat. Kelihatannya produk badan ini tidk diberi kekuatan yang mengikat, yang mesti diikuti oleh pemerintah atau masyarakat.

Di samping kewenangan dan tugas-tugas di atas, pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota masih diberi beberapa tugas lain sebagai pelaksanaan syariat Islam, yang disebutkan di dalam Pasal 127 yaitu, (a) Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelaksanaan syariat Islam. (b) Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota menjamin kebebasan, membina kerukunan, menghormati nilai-nilai agama yang dianut oleh umat beragama dan melindungi sesama umat beragama untuk menjalankan ibadah sesuai dengan agama yang dianutnya. (c) Pemerintah, Pemerintah Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota mengalokasikan dana dan sumber daya lainnya untuk pelaksanaan syariat Islam. (d) Pemerintahan Aceh dan/atau pemerintahan kabupaten/kota memberikan izin pendirian tempat ibadah di Aceh, yang pengaturannya lebih lanjut dilakukan dengan qanun dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya selain tugas wajib di atas, masih ada beberapa tugas dan kewenangan lain sebagai keistimewaan dan kekhususan di bidang syariat yang diberikan kepada Aceh, yang penyebutannya tersebar dalam berbagai bab. Misalnya saja Aceh diberi izin untuk mengelola sendiri beberapa aspek tertentu dalam pelaksanaan ibadah haji dan boleh membuat aturan sendiri tentang izin pendirian rumah ibadah, yang di atas tadi sudah disebutkan. Begitu juga pemerintah kabupaten/kota mempunyai kewenangan menyelenggarakan pendidikan

madrasah ibtidaiyah dan madrasah tsanawiyah dengan tetap mengikuti standar nasional pendidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Pasal 17) dan memasukkan syariat Islam sebagai materi muatan lokal dalam pendidikan sekolah. Pemeritah Aceh dn pemerintah kabupaten/kota jug diberi izin menjadikan syariat sebagai dasar dan jiwa bagi pembinaan dan pengembangan adat yang berlaku di tengah masyarakat. Pengaturan masalah di atas di dalam undang-undang hanya pokok-pokoknya saja, sedang pengembangan dan pembahasannya secara lebih rinci diminta untuk dilakukan melalui qanun.

Pengaturan di dalam qanun untuk masalah konkuren yang diserahkan kepada Aceh, kuat dugaan tidak akan menimbulkan masalah karena tidak ada pemindahan atau perebutan kewenangn di dalamnya. Tetapi izin bahkan perintah untuk mengatur dengan qanun untuk pekerjaan yang menjadi kewenangan absolut Pemerintah Pusat kuat dugaan akan menimbulkan kesukaran karena apa yang ditulis di dalam qanun dianggap tidak cukup kuat untuk melawan peraturan yang berlaku secara nasional. Karena hal tersebut kewenangan yang diserahkan kepada Aceh yang diambil dari kewenangan untuk urusan pemerintahan absolut mesti diatur dalam peraturan tingkat nasional, tidak cukup hanya dengan qanun. Misalnya saja, kewenangan untuk mengelola aspek tertentu dalam pelaksanaan ibadah haji, izin untuk mengelola Madrasah Ibtidaiyah dan Madrasah Tsanawiyah yang secara jelas diberikan kepada Aceh, kewenangan menjadikan zakat sebagai faktor pengurang pajak penghasilan, (dan pengelolaan pertanahan, UU 11/06, Pasal 213-214). Empat kewenangan ini tidak akan efektif sebagai kewenangan pemerintah Aceh atau kabupaten/kota kalau tidak ada peraturan pelaksanaannya di tingkat Pemerintah Pusat.

Perlu ditambahkan, pemberian tugas dan kewenangan khusus sebagai pelaksanaan keistimewaan dan kekhususan

seperti diuraikan di atas ada yang disertai dengan pembentukan wadah baru untuk melaksanakannya dan ada yang tidak. Dalam UU 11/06 ada lima lembaga daerah yang diizinkan untuk dibentuk, yang bukan merupakan SKPD, yaitu:

1. Lembaga Wali Nanggroe (Pasal 96);
2. Majelis Adat Aceh (Pasal 98);
3. Majelis Permusyawaraan Ulama (Pasal 138);
4. Majelis Pendidikan Aceh (Pasal 220); dan
5. Baitul Mal (Pasal 191).

Adapun pembentukan lembaga-lembaga yang diperlukan untuk melaksanakan tugas-tugas keistimewaan dan kekhususan, sesuai dengan ketentuan dalam UU 11/06 bahwa penentuan SNPK merupakan kewenangan Pemerintah Pusat, maka perlu kepada izin dan pengaturan dari Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintah Pusat telah menerbitkan *Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 95 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah Aceh*. Dalam Pasal 2 disebutkan;

(1) Perangkat Daerah Aceh dan Kabupaten/Kota terdiri atas:
   a. Perangkat Daerah yang melaksanakan Urusan Pemerintahan; dan
   b. Perangkat Daerah yang melaksanakan keistimewaan dan kekhususan.

(2) Perangkat daerah Aceh dan Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dibentuk sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perangkat daerah dengan mempertimbangkan kewenangan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemerintahan Aceh.

(3) Perangkat Daerah Aceh sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas:
   a. Keurukon Katibul Wali/Sekretariat Wali Nanggroe;
   b. Dinas Syariat Islam;

c. Dinas Pendidikan Dayah;
b. Dinas Pertanahan Aceh;
c. Sekretariat Majelis Permusyawaratan Ulama;
d. Sekretariat Majelis Adat Aceh;
e. Sekretariat Majelis Pendidikan Aceh;
f. Sekretariat Baitul Mal Aceh;
g. Sekretariat Badan Reintegrasi Aceh; dan
h. Satuan Polisi Pamong Praja dan Wilayatul Hisbah.

(4) Perangkat Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas:
a. Dinas Syariat Islam;
b. Dinas Pendidikan Dayah;
c. Dinas Pertanahan Aceh Kabupaten/Kota;
d. Sekretariat Majelis Permusyawaratan Ulama Kabupaten/Kota;
e. Sekretariat Majelis Adat Aceh Kabupaten/Kota;f. Sekretariat Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten/Kota;
f. Sekretariat Baitul Mal Kabupaten/Kota; dan
g. Satuan Polisi Pamong Praja dan Wilayatul Hisbah Kabupaten/Kota.

(5) Pembentukan Perangkat Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disesuaikan dengan kebutuhan kabupaten/kota.

(6) Dalam hal Perangkat Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (5) tidak dibentuk dalam kelembagaan tersendiri, maka kewenangan, dan fungsinya dapat dilekatkan pada kelembagaan perangkat daerah serumpun, dengan kriteria:
a. kedekatan karakteristik Urusan Pemerintahan; dan/atau
b. keterkaitan antar penyelenggaraan Urusan Pemerintahan.
b. Perumpunan perangkat daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) meliputi:

a. Dinas Syariat Islam dan Dinas Pendidikan Dayah;
b. Sekretariat Majelis Permusyawaratan Ulama;
c. Sekretariat Majelis Adat Aceh dan Dinas Kebudayaan;
c. Sekretariat Majelis Pendidikan Aceh dan Dinas Pendidikan; dan
d. *Sekretariat Baitul Mal.*

Di dalam praktek, selain perangkat di atas, masih ada perangkat yang mengalami perubahan susunan dan atau nama karena adanya keistimewaan dan kekhususan, yang dibentuk dengan Peraturan Gubernur. Sebagai contoh penulis sebutkan disini, yaitu Biro Keistimewaan dan Kesejahteraan Aceh pada Seketariat Daerah Aceh.

Perlu juga disebutkan, Kantor Kementerian Agama masih ada di Aceh mulai dari tingkat wilayah sampai ke tingkat kecamatan dan boleh dikatakan belum ada kewenangannya yang dikurangi karena adanya izin pelaksanaan syariat Islam. Dalam UU 11/06 ada dua pekerjaan yang selama ini menjadi tugas dan kewenangan Kementerian Agama, yang dialihkan menjadi tugas Pemerintah Aceh yaitu;

a) penyelenggaraan dan pengelolaan sebagian urusan ibadah haji yang pelaksanaannya nanti tetap mengikuti peraturan perundang-undangan, diserahkan kepada Pemerintah Aceh (Pasal 16); dan
b) penyelenggaraan pendidikan madrasah ibtidaiyah dan madrasah tsanawiyah yang diserahkan kepada pemerintah kabupaten/kota, namun tetap mesti mengikuti standar nasional pendidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Pasal 18).

Dua tugas ini masih tetap dikelola dan menjadi kewenangan Kementerian Agama, belum diambil oleh (diserahkan kepada) Pemerintah Aceh ataupun pemerintah kabupaten/kota.

Mungkin instansi pusat di bidang agama yang kewenangannya berkurang karena kehadiran UU 11/06 adalah Badan Amil Zakat Indonesia (BAZIS) dan Badan Wakaf Indonesia (BWI), karena pengelolaan zakat dan wakaf sudah diserahkan sebagai kewenangan Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota. Berhubung kedua badan ini merupakan badan baru, yang kehadirannya hampir bersamaan dengan pemberian otonomi khusus dan keistimewaan kepada Aceh, yang kebanyakan kegiatannya masih dalam bentuk penataan internal dan sosialisasi, maka belum diketahui apakah ada tumpang tindih kewenangan yang perlu dibicarakan dan diselesaikan.

Sekiranya tugas dan kewenangan di bidang pemerintahan yang berkaitan dengan pelaksanaan syariat Islam baik sebaga keistimewaan ataupun otonomi khusus di dalam berbagai pasal di atas diolah dan dimasukkan ke dalam tabel, akan terlihat sebagai berikut:

Tabel 5
Tugas dan Kewenangan Pemerintahan Provinsi Aceh
Mengenai Pelaksanaan Syariat Islam sebagai Keistimewaan
dan Otonomi Khusus

No.	**Urusan wajib karena Keistimewaan (Pasal 16 – 18)**	**Syariat Islam dan pelaksanaannya (Pasal 125)**	**Urusan pemerintahan yang terpencar dalam pasal-pasal**
1	Penyelenggaraan ke-hidupan beragama dalam bentuk pelak-sanaan syariat Islam bagi pemeluknya dengan menjaga	Syariat Islam yang meliputi: 1. aqidah; 2. syariah dan 3. akhlak;	Pembinaan kehidupan adat dan adat istiadat yang sesuai dengan perkembangan keistimewaan dan kekhususan Aceh yang berlandaskan pada **nilai-nilai syariat**

	ke-rukunan hidup antara umat beragama		**Islam** dan dilaksanakan oleh Wali Nanggroe. Pasal 99 (1)
2	Penyelenggaraan kehidupan adat yang bersendikan agama Islam	Tiga bidang di atas dirincikan menjadi: 1. Ibadah; 2. Al-ahwal al-syakhshiyyah; 3. Muamalah; 4. Jinayah; 5. Qadha'; 6. Tarbiyah; 7. Dakwah; 8. Syi`ar; dan 9. Pembelaan Islam	Perencanaan pembangunan Aceh/kabupaten/kota …..... dengan memperhatikan: a. **nilai-nilai Islam**; b. sosial budaya; c. berkelanjutan dan berwawasan lingkungan; d. keadilan dan pemerataan; dan e. kebutuhan. Pasal 141 (1)
3	Penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas dengan muatan lokal sesuai syariat Islam		Penetapan ketentuan di bidang pers dan penyiaran berdasarkan **nilai-nilai Islam**. Pasal 153 (1)
4	Peran ulama dalam penetapan kebijakan Daerah		Pembangunan perekonomian untuk meningkatkan produktivitas dan daya saing demi terwujudnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat dengan menjunjung tinggi **nilai-nilai Islam**, keadilan, pemerataan, partisipasi

			rakyat, dan efisiensi dalam pola pembangunan berkelanjutan. Pasal 155 (1)
5	Penyelenggaraaan dan pengelolaan ibadah haji (khusus Provinsi)		Pengelolaan zakat, harta wakaf, dan harta agama oleh Baitul Mal Aceh dan Baitul Mal kabupaten/kota. Pasal 190 (1)
6	Pemerintah kabupaten/ kota berwenang menyelenggarakan pendidikan madrasah (ibtidaiyah dan tsanawiyah) dengan tetap mengikuti standar nasional (Pasal 18);		Penyelenggaraan pendidikan berdasaarkan prinsip demokrasi dan keadilan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, **nilai-nilai Islam**, budaya, dan kemajemukan bangsa. Pasal 216 (2)
7			Perlindungan, pembinaan, pengembangan kebudayaan dan kesenian berlandaskan **nilai Islam**. Pasal 221
8			Pelayanan kesehatan berdasarkan standar pelayanan minimal sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sepanjang tidak bertentangan

			dengan **syariat Islam**. Pasal 225 (1)

C. Pelaksanaan Syariat sebagai Hukum Positif di Aceh

Adapun pelaksanaan syariat sebagai hukum positif di Aceh, diatur dalam Bab XVIII yang berisi 10 pasal (128-137), yang di atas sudah dikutip. Sekiranya dipilah lagi, maka bagian ini dapat dianggap terdiri atas dua dimensi, yaitu pembentukan peradilan syariat Islam sebagai peradilan khusus (Mahkamah Syar`iyah) sebagai bagian dari otonomi khusus dan penyusunan peraturan khusus berdasarkan syariat dalam bentuk Qanun Aceh, sebagai hukum positif yang akan dijalankan oleh badan peradilan tersebut sebagi bagiand ari keistimewaan Aceh.

Dua dimensi ini sekiranya dirincikan, maka paling kurang akan berisi enam pokok masalah yaitu, (a) keberadaan Mahkamah Syar`iyah sebagai badan peradilan yang berdiri sendiri (b) kewenangan Mahkamah Syar`iyah dan asas personalitas keislaman serta izin penundukan diri bagi non muslim, (c) penggunaan qanun sebagai wadah untuk menuangkan syariat menjadi hukum positif Aceh, (d) lingkungan peradilan, kasasi dan hubungan dengan Mahkamah Agung; (e) penyusunan dan perumusan kitab hukum (peraturan perundang-undangan, materil dan formil) yang didasarkan kepada syariat, yang akan digunakan, dan (f) peranan kepolisian dan kejaksaan dalam pelaksanaan syariat Islam. Enam hal inilah yang akan penulis uraikan dengan menggunakan tinjauan, (1) perubahan dan perkembangan yang terjadi dalam UU 11/06 dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya, terutama UU 18/01, (2) konsistensi internal antara pasal yang satu dengan pasal lainnya dalam UU 11/06 itu sendiri, (3) kesejalanan ketentuan dalam UU 11/06 dengan UUD, dan (4) kesejalanan

isi UU 11/06 dengan peraturan perundang-undangan lain yang setingkat, dan atau dengan asas-asas hukum yang digunakan di Indonesia.

Pasal 128 ayat (1) menyatakan bahwa "*Peradilan syari`at Islam di Aceh adalah bagian dari sistem peradilan nasional dalam lingkungan peradilan agama yang dilakukan oleh Mahkamah Syar`iyah yang bebas dari pengaruh pihak manapun*." Sekiranya dibandingkan dengan ketentuan dalam UU 18/01 maka aturan ini relatif lebih jelas, telah menyebutkan lingkungan peradilannya yaitu Peradilan Agama. Tetapi undang-undang ini tidak menyebutkan tata cara pembentukannya. Seperti telah diuraikan dalam bab yang lalu, keberadaan MS telah disebutkan dalam UU 18/01 dan pembentukannya dilakukan dengan Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2003, sebagai peraturan pelaksanaan UU 18/01 tersebut. Peradilan ini ada dua tingkat, Mahkamah Syar`iyah kabupaten dan Mahkamah Syar`iyah Aceh (provinsi). Sedang kasasi dilakukan ke Mahkamah Agung.

Mengenai kewenangan, disebutkan bahwa Mahkamah Syar`iyah merupakan pengadilan bagi setiap orang yang beragama Islam dan berada di Aceh [Pasal 128 ayat (2)]. Dalam penjelasan disebutkan, *Yang dimaksud setiap orang yang beragama Islam dalam ketentuan ini adalah siapapun yang beragama Islam tanpa membedakan kewarganegaraan, kedudukan dan status*. Dengan redaksi di atas dapat dinyatakan bahwa undang-undang secara jelas telah menetapkan asas personalitas ke-Islaman dan juga teritorial ke-Acehan sebagai dasar pemberlakukan syariat Islam di Aceh. Mahkamah Syar`iyah hanya berwenang terhadap orang beragama Islam yang berada di Aceh, apabila mereka melakukan perbuatan hukum dalam tiga bidang yang menjadi kewenangan Mahkamah Syari`yah, tanpa memperhatikan apakah dia merupakan penduduk yang menetap atau merupakan orang luar yang berkunjung sebentar. Adapun orang yang tidak beragama Islam

yang berada di Aceh, apakah mereka merupakan penduduk yang menetap di Aceh atau orang luar yang berkunjung sesaat ke Aceh, pada dasarnya tidak dicakup oleh Mahkamah Syar`iyah. Asas personalitas di atas oleh UU 11/06 tidak hanya diberlakukan di bidang perdata (al-ahwal al-syakhshiyyah dan muamalat) tetapi juga di bidang pidana [Pasal 128 ayat (2)]. Karena dinyatakan berlaku hanya untuk orang Islam yang berada di Aceh, maka secara tersirat, tentu tidak akan berlaku untuk orang Islam yang berada di luar Aceh, walaupun orang tersebut sebetulnya merupakan penduduk Aceh. Kesimpulan ini terasa kuat karena ketidak-berlakuan ini dinyatakan secara jelas untuk penduduk Aceh yang melakukan perbuatan pidana di luar Aceh [Pasal 129 ayat (3)].

Namun dalam Pasal 129 disebutkan dua pengecualian di bidang hukum jinayah. Pertama apabila sebuah perbuatan jinayah dilakukan oleh dua orang atau lebih secara bersama-sama yang sebagiannya tidak beragama Islam, maka pelaku yang beragama bukan Islam dapat memilih dan menundukkan diri secara sukarela pada hukum jinayah. Kedua, apabila orang bukan Islam melakukan perbuatan jinayah dan perbuatan tersebut tidak diatur dalam Kitab Undang Undang Hukum Pidana atau ketentuan pidana di luar Kitab Undang Undang Hukum Pidana maka kepada orang tersebut berlaku hukum jinayah. Ketentuan ini tentu dimaksudkan sebagai pengecualian atau tambahan atas ketentuan dalam Pasal 128 di atas, sehingga Mahkamah Syar`iyah berwenang mengadili orang bukan Islam. Kewenangan Mahkamah atas orang bukan Islam kelihatannya terpaksa ditambah karena mempertimbangkan asas keadilan dan mengisi kekosongan hukum. Maksudnya orang yang melakukan pelanggaran/kejahatan mestilah dihukum, tidak boleh dibebaskan secara begitu saja. Apabila ada dua hukuman yang dapat dipilih untuk dijatuhkan, maka demi pertimbangan keadilan pelaku diberi izin untuk memilih hukum yang dia anggap paling adil atau paling maslahat/menguntungkan buat

dia. Ketika tidak ada pilihan hukum, maka dia mesti dijatuhi hukuman sama seperti orang Islam yang melakukan kejahatan yang sama.

Sekiranya diteliti, rumusan dalam dua pasal di atas mungkin sekali akan menimbulkan polemik, karena ketentuan yang kedua tidak dinyatakan secara jelas sebagai tambahan atau pengecualian atas ketentuan yang pertama. Sekiranya prinsip dan semangat yang mendasari perumusan penundukan diri di atas tidak diperhatikan, maka mungkin saja akan ada pihak yang menganggap ada pertentangan norma, sehingga Mahkamah Syariyah dianggap tidak berwenang mengadili orang beragama bukan Islam. Dengan demikian berdasar pertimbangan untuk mengisi kekosongan hokum, maka dapat dikatakan bahwa peradilan syariat Islam di Aceh menganut asas personalitas dan sekaligus juga territorial.

Adapun mengenai bidang kuasa absolut, diatur dalam pasal 128 ayat (3) yang menyatakan bahwa Mahkamah Syar`iyah berwenang memeriksa, mengadili, memutus dan menyelesaikan perkara yang meliputi bidang *ahwal al-syakhsiyah*[93] (hukum keluarga), *mu`amalah* (hukum perdata) dan *jinayah* (hukum pidana) yang didasarkan atas syariat Islam. Tidak ada penjelasan resmi untuk ayat ini. Namun menurut penulis, penyebutan tiga bidang ini sebagai kewenangan absolut Mahkamah Syar`iyah masih memerlukan penjelasan agar tidak menimbulkan polemik. Seperti sudah dijelaskan di atas, dalam bab tiga (tentang UU 18/01), jumhur ulama membagi ajaran Islam kepada dua aspek utama saja yaitu akidah dan syariah dan sebagian yang lain membaginya kepada tiga aspek yaitu akidah,

[93] Hampir dapat dipastikan istilah ini diambil dari bahasa Arab, tetapi dengan penulisan yang salah. Dalam bahasa/huruf Arab istilah ini biasanya ditulis dengan الاحوال الشخصية karena itu penulisan yang betul dengan huruf latin musti ditambah "*al*" sebelum *ahwal* sehingga secara lengkap menjadi *al-ahwal al-syakhshiyyah*. Karena pertimbangan tersebut buku ini tidak mengikuti cara penulisan yang ada di dalam undang-undang, tetapi mengikuti cara yang terakhir yang dianggap lebih betul.

syariah dan akhlak. Syariah dikembangkan menjadi fiqih, sehingga isi dan sistematika fiqih dianggap mencerminkan isi dan sitematika syariah juga. Tiga istilah yang digunakan undang-undang di atas merupakan istilah yang digunakan dalam fiqih dan tidak ditemukan dalam ilmu kalam (akidah) ataupun akhlak (tasauf, tarikat). Secara sederhana ketentuan-ketentuan fiqih dibagi kepada empat kelompok yaitu (a) ibadah, yaitu norma untuk mengatur hubungan manusia dengan Tuhan dalam bentuk ibadah *mahdhah*, sebagai pernyataan dan tanda ketundukan dan kepatuhan; (b) munakahat, yaitu norma yang mengatur hubungan orang dengan orang untuk membentuk keluarga melalui pernikahan, menjelaskan hubungan kekerabatan dan kewarisan serta tanggung jawab para pihak sebagai anggota keluarga; (c) muamalat, yaitu norma yang mengatur hubungan orang dengan benda, mengenai penguasaan dan pemanfaatannya sebagai harta kekayaan, serta hubungan orang dengan orang dalam hubungan dengan pertukaran penguasaan dan pemanfaatan harta kekayaan; (d) dan jinayat, yaitu norma untuk melindungi orang-orang dari perbuatan jahat yang merusak, seperti penghilangn nyawa, pencacatan tubuh, penodaan kesucian, dan perampasan harta. Istilah al-ahwal al-syakhshiyyah yang digunakan dalam undang-undang ini, merupakan istilah yang oleh sebagian penulis dipakai sebagai pengganti istlah munakahat. Istilah ini sering digunakan dalam buku fiqih yang sudah terpengaruh dengan hukum (ilmu hukum) yang berasal dari Barat.

Undang-undang 11/06 menggunakan istilah "bidang" untuk menyebut kewenangan yang diberikan kepada Mahkamah Syar`iyah. Namun menurut penulis pembagian di atas lebih tepat disebut "kelompok", bukan bidang karena hubungan antara berbagai perbuatan-perbuatan hukum yang dihimpun dalam setiap kelompok tersebut tidaklah erat sekali.[94]

[94] Dapat disebutkan, isi fiqih bukanlah uraian yang padu dalam arti saling terjalin dan berkaitan erat satu sama lain yang setiap kitab/babnya

Untuk pembagian di atas ada dua catatan yang perlu diberikan, **Pertama**, seperti telah disinggung, pembagian di atas bukanlah pembagian yang kaku atau ketat. Walaupun mayoritas ulama sepakat mengenai arti dari empat istilah yang digunakan untuk mengelompokkan perbuatan hukum (isi fiqih), mereka tidak sepakat mengenai isi setiap kelompok. Apabila kitab fiqih dari mazhab yang berbeda kita bandingkan, akan kita temukan perbuatan yang oleh sebagian mereka dimasukkan ke dalam bidang ibadat tetapi oleh sebagian yang lain dimasukkan ke dalam muamalat dan seterusnya.[95] Begitu juga hampir semua

diikat dengan asas atau prinsip yang sama, yang dijelaskan terlebih dahulu. Fiqih lebih merupakan himpunan dari perbuatan-perbuatan hukum yang berdiri sendiri dan boleh jadi saling terlepas satu sama lain. Isi sebuah kitab/bab dalam kitab fiqih biasanya merupakan himpunan perbuatan hukum yang saling berdiri sendiri. Pada umumnya buku fiqih tidak menjelaskan asas dan prinsip yang menjadi dasar pengurutan dan penghimpuan masalah dalam suatu kitab/bab dengan sistematika tertentu dan bahkan kenapa masalaah tersebut masuk ke dalam kitab/bab tertentu. Setiap masalah biasanya akan langsung dimulai dengan definisi, atau sebagiannya langsung dengan rukun, sebab, syarat dan setelah itu perbuatan yang sunat yang makruh, yang membatalkan (kalau ada) dan seterusnya. Uraian tentang nikah dan talak sebagai perbuatan hukum biasanya berisi uraian tentang rukun, sebab dan syaratnya. Nikah sebagai sebuah perbuatan hukum dan talak sebagai sebuah perbuatan hukum yang sama-sama terletak dalam kelompok nikah (al-ahwal al-syakhshiyyah) boleh dikatakan tidak diikat oleh prinsip yang menghubungkan dan mengikat keduanya.

[95] Mazhab Hanafi mengurutkan empat kelompok di atas menjadi ibadah, munakahat, muamalat dan jinayat. Masalah kewarisan diletakkan pada bagian akhir setelah uraian tentang kelompok jinayat. Masalah peradilan (*Kitab Adab al-Qadhi* dan *Kitab al-Syahadat*) diletakkan di bagian tengah dalam kelompok muamalat.

Mazhab Maliki mengurutkan empat kelompok di atas menjadi ibadah, munakahat, muamalat dan jinayat. Masalah kewarisan diletakkan di akhir kitab, setelah kelompok jinayat. Masalah peradilan diletakkan sesudah uraian tentang kelompok muamalat, sebelum masuk ke pembahasan mengenai kelompok jinayat.

Mazhab Syafi`i mengurutkan empat kelompok di atas menjadi ibadah, muamalat, munakahat dan jinayat. Masalah kewarisan diletakkan

kitab fiqih tidak menjadikan pembagian di atas sebagai dasar untuk penyusunan sistematika kitab yang mereka tulis. Selalu saja ditemukan pambahasan tentang berbagai perbuatan (masalah) hukum yang mereka letakkan di luar dari empat bidang di atas, yang sebetulnya dapat dimasukkan ke dalam salah satu dari empat bidang tersebut. Dengan alasan ini maka pengelompokan di atas mungkin sekali untuk ditambah dan disempurnakan, tetapi jumhur ulama tidak melakukannya. Kelihatannya pembagian kepada empat kelompok di atas hanyalah merupakan pengelompokan "populer", sekedar untuk memudahkan ketika berkomunikasi. Jadi bukan merupakan pembagian yang dipedomani secara ketat dalam penulisan kitab fiqih. Dengan kata lain pembagian fiqih kepada empat kelompok di atas, adalah untuk menyatakan bahwa semua perbuatan hukum (bahkan semua perbuatan manusia sebagai individu) telah ditampung oleh fiqih, dapat dimasukkan ke dalam salah satu dari empat kelompok pembagian di atas. Dengan jalan pikiran ini maka penyebutan tiga bidang di atas perlu dipahami sebagai telah mencakup dan telah menampung semua perbuatan hukum yang ada di dalam fiqih selain dari ibadah. Ibadah walaupun merupakan bagian dari fiqih tidak menjadi

---

sesudah uraian tentang kelompok muamalat, sebelum masuk ke pembahasan mengenai kelompok munakahat. Masalah peradilan diletakkan di bagian akhir setelah pembahasan tentang kelompok jinayat, diletakkan diantara pembahasan mengenai makanan dan pemerdekaan budak.

Mazhab Hanabilah mengurutkan empat kelompok di atas menjadi ibadah, muamalat, munakahat dan jinayat. Masalah kewarisan (bersama-sama dengan uraian mengenai pemerdekaan budak) diletakkan sesudah uraian tentang kelompok muamalat, sebelum masuk ke pembahasan mengenai kelompok munakahat. Masalah peradilan diletakkan di bagian akhir setelah pembahasan tentang kelompok jinayat, dan pembahasan mengenai makanan.

Lihat Ismail Salim `Abd al-`Al, *Al-Bahts al-Fiqihi, Thabi`atuh, Khasha'ishuh, Ushuluh, Mashadiruh ma`a al-Mushthalahat al-Fiqihiyyah fi al-Madzahib al-`Arba`ah*, Maktbah al-Zahra', Kairo, cet. 1, 1992, hlm. 100 dst.

kewenangan Mahkamah Syar`iyah. Begitu juga masalah aqidah dan akhlak menurut penulis tidak menjadi kewenangan Mahkamah Syar`iyah, karena brada di luar tiga bidang di atas tadi.[96]

Pada masa sekarang, setelah adanya kemajuan pengetahuan ilmiah, dan adanya spesialisasi pengadilan sesuai dengan kewenangan masing-masing, maka pembagian isi fiqih menjadi empat kelompok dan pengertian tradisional atas empat kelompok ini rasanya perlu diperbaiki dan disempurnakan. Misalnya saja berbagai penemuan di bidang kesehatan telah melahirkan berbagai perbuatan yang tidak ditemukan hukumnya di dalam fiqih, seperti perbuatan mendonorkan dan transfusi darah, perbuatan mendonorkan organ tubuh dan tranplantasi, serta berbagai jenis obat yang proses pembuatannya bersentuhan dengan benda-benda yang haram terutama sekali babi. Apakah perbuatan-perbuatan ini dapat dimasukkan ke dalam salah satu dari empat kelompok yang telah ada, atau mesti dibuatkan

[96] Mungkin bermanfaat sekiranya disebutkan, ada pendapat bahwa pembagian kepada empat kelompok di atas diajukan oleh Imam al-Syafi`i. Beliau mendasarkan pembagian ini kepada empat naluri yang ada pada manusia. Yaitu naluri untuk mengabdi kepada Khalik atau Zat yang Paling Tinggi sebagai ibadah, naluri untuk hidup bermasyarakat dan menguasai harta sebagai muamalat, naluri untuk hidup berpasangan (perkawinan) dan membentuk keluarga, dan naluri untuk berbuat jahat yang mempunyai kecenderungan ntuk merusak, sehingga perlu diantisipasi, dicegah dan dihalangi. Sedang Imam Abu Hanifah membaginya kepada dua kelompok besar, ibadah dan adat, baru setelah itu membagi adat kepada tiga bagian lagi yaitu muamalat, munakahat dan jinayat. Ada buku yang menyatakan banyak ulama yang menganggap pembagian kepada empat kelompok (atau cara lainnya) ini bukan hal yang penting, karena semua masalah tersebut akan diajukan kepada hakim (mahkamah) yang sama dan semuanya akan diselesaikan dengan hokum acara dan prosedur yang sama. Memang menurut mayoritas ulama, fiqih tidak mengenal perbedaan hokum acara antara perdata dengan pidana.

Lihat Mushthafa Syalabi, *Al-Madkhal* ...., hlm. 20.

kelompok baru karena kurang tepat kalau dimasukkan ke dalam salah satu dari kelompok tersebut.

Kedua, ketentuan fiqih selalu mempunyai dua dimensi norma, yaitu norma duniawi dan ukhrawi. Norma duniawi (dalam arti mempunyai akibat hukum dan tidak mempunyai akibat hukum, atau terbukti dan tidak terbukti, dekat dengan *al-hukm al-wadh`i*) sering digunakan untuk bidang muamalah, munakahat dan jinayat. Perbuatan yang masuk dalam bidang ini biasanya bertujuan untuk melindungi dan memenuhi keperluan seseorang dalam kehidupan duniawi, dalam berinteraksi dengan orang lain dalam hidup bermasyarakat. Sedang norma ukhrawi (dalam bentuk pahala dan dosa, dekat dengan *al-hukm al-taklifi*) utamanya digunakan untuk bidang ibadat, untuk mengatur hubungan seseorang dengan Khaliknya. Berhubung Islam meminta ketundukan mutlak (penuh dan menyeluruh) manusia selaku hamba kepada Allah SWT selaku khalik, maka semua perbuatan manusia mempunyai norma ukhrawi, dalam arti perbuatan tersebut selalu akan dilekati *al-hukm al-taklifi*, dan berpotensi untuk mendapat pahala atau dosa. Dengan demikian pemisahan antara ibadat dengan bukan ibadah menjadi tidak dapat dilakukan secara ketat sekali. Membunuh umpamanya mempunyai norma ukhrawi dalam makna perbuatan itu dianggap haram, menyebabkan pelakunya berdosa dan masuk ke dalam neraka dan mempunyai norma duniawi dalam makna akan dijatuhi hukuman qishash atau membayar diyat.

Akad nikah misalnya, mempunyai norma ukhrawi dalam makna ada hukum taklifinya, sunat bahkan wajib atau sebaliknya makruh bahkan haram. Pernikahan dianggap wajib kalau si pelaku telah memenuhi syarat untuk melakukannya dan tidak dapat menahan diri sekiranya tidak menikah. Pernikahan dianggap sunat sekiranya si pelaku telah memenuhi syarat untuk itu dan dia lakukan dengan niat dan tujuan untuk kebaikan. Dalam keadaan ini dia akan memperoleh pahala karena melakukan pernikahan. Sebaliknya pernikahan tersebut menjadi

haram atau makruh kalau dilakukan sebelum memenuhi syarat untuk itu (dilakukan oleh wali yang tidak sah, para pihak belum dewasa atau belum mampu untuk menikah) atau dia lakukan dengan niat dan tujuan buruk, misalnya untuk menganiaya pasangannya. Dalam keadaan ini dia akan memperoleh dosa karena melakukan pernikahan. Begitu juga ada pekerjaan yang wajib dilakukan (ketika melangsungkan akad nikah), sehingga berdosa kalau tidak dipenuhi, seperti mengucapkan lafaz akad yang benar dan adanya kehadiran saksi (termasuk penyaksian para tamu yang hadir), ada yang sunat dilakukan seperti menyampaikan khutbah nikah, sehingga si pelaku mendapat pahala karena melakukan pekerjaan tersebut. Akad nikah juga mempunyai norma duniawi, dalam makna ada akad yang dianggap sah sehingga mempunyai akibat hukum dan ada akad yang dianggap tidak sah, sehingga tidak mempunyai akibat hukum atau musti dibatalkan.

Dengan alasan ini maka aturan fiqih dalam bidang munakahat, muamalat dan jinayat selalu mengandung aspek ibadah dan sebaliknya berbagai perbuatan dalam bidang ibadah pun ada yang bersinggungan dengan bidang lainnya. Zakat dan wakaf misalnya dari satu segi termasuk ke dalam kelompok ibadah, karena tujuan utamanya adalah memperoleh pahala dari Allah SWT. Namun dari segi lain masuk juga dalam kelompok muamalah karena pelaksanaan perbuatan tersebut walaupun sebagai ibadat, tetap melibatkan pihak lain sebagai penerima atau pengambil manfaatnya. Perlu akad (transaksi) untuk membayar (kepada amil) dan menyalurkannya (kepada mustahiq). Dengan demikian ketika pembayaran, penyaluran atau penerrimaan zakat dilakukan, mungkin saja akan menimbulkan sengketa, sehingga mesti dibawa ke mahkamah untuk penyelesaiannya.

Berdasarkan pertimbangan di atas maka penjelasan tentang ciri, kriteria dan isi dari tiga bidang yang menjadi kewenangan Mahkamah Syar`iyah masih perlu diteliti, diulas

dan dijelaskan dengan argumen yang logis, memenuhi syarat dan sesuai dengan keperluan masa kini. Pengelompokan yang ada di dalam kitab fiqih warisan zaman lalu yang sekarang kita pakai, tidak seluruhnya dapat diikuti secara begitu saja, karena adanya perbedaan budaya yang signifikan antara masyarakat dan zaman ketika fiqih disusun dengan masyarakat dan zaman kita sekarang. Lebih dari itu adanya kemajuan pengetahuan ilmiah, menyebabkan pengelompokan dan cara pandang untuk melihat isi fiqih perlu kita kritisi dan diskusikan lagi untuk disusun ulang. Kedudukan zakat yang di atas tadi sudah disinggung, dalam undang-undang ini dijadikan sebagai salah satu sumber PAD, dan menjadi pengurang atas pajak penghasilan yang mesti dibayar oleh muzakki. Ketentuan ini bukan saja menjadikan sengketa zakat merupakan bagian dari muamalat, tetapi menjadi mungkin untuk memasukkannya sebagai bagian dari perkara jinayat, karena amil zakat mungkin saja menggelapkan zakat yang dia pungut, sebagaimana ada kemungkinan orang yang tidak berhak menerima zakat akan mengaku sebagai mustahiq dan "memaksa" amil untuk memberikan zakat kepadanya. Lebih dari itu mungkin juga memasukkannya ke dalam bidang hukum publik, masuk dalam wilayah Peradilan Tata Usaha Negara, karena zakat telah dinyatakan sebagai bagian dari pemasukan daerah (PAD Khusus Aceh dan kabupaten/kota).

Begitu juga berbagai perbuatan hukum yang muncul karena adanya kemajuan pengetahuan ilmiah, misalnya saja di bidang kesehatan seperti donor darah dan donor organ tubuh yang di atas sudah disinggung. Menurut penulis masalah inipun dapat bahkan sebaiknya dimasukkan ke dalam bidang muamalah walaupun dari segi lain akan tetap berada dalam bidang ibadah, karena tujuan utama mengerjakannya pada biasanya adalah untuk memperoleh pahala (aspek kemanusiaannya tetap dihargai dan tidak akan dapat diabaikan).

Dengan pertimbangan di atas, kita perlu merumuskan ulang kriteria dan ciri dari perbuatan-perbuatan yang akan dimasukkan kedalam setiap kelompok dari empat kelompok di atas. Untuk bidang jinayat misalnya, kita memerlukan ukuran untuk menentukan kenapa sebuah perbuatan dianggap masuk ke dalam bidang jinayat. Apa syarat yang mesti dipenuhi agar sebuah perbuatan dapat dimasukkan sebagai jarimah (perbuatan pidana). Apakah sebuah perbuatan akan dianggap sebagai jarimah apabila "mengganggu ketertiban" atau "merugikan masyarakat (orang lain)" atau "merugikan diri sendiri" atau cukup sekedar dinyatakan sebagai "perbuatan maksiat". Dapatkah orang kaya yang tidak mau membayar utang sesudah jatuh tempo dianggap melakukan perbuatan jinayat karena perilakunya tersebut dapat menjadikan orang lain enggan memberikan utang (takut tidak dibayar oleh orang yang berutang tepat pada waktunya dan susah untuk menagihnya). Apakah ayah atau ibu yang kaya yang tidak mau memberikan nafkah kepada anaknya (misalnya karena mereka bercerai), atau suami yang kaya yang tidak mau menafkahi isterinya, dapat dianggap melakukan perbuatan jinayat. Atau sesuai dengan kecenderungan dalam hukum Barat, masalah-masalah di atas dianggap masuk dalam bidang perdata, karena hanya merugikan orang tertentu secara terbatas. Perbuatan ini dianggap tidak merugikan masyarakat dan karena itu tidak masuk ke dalam bidang pidana (tidak dapat dijatuhi uqubat). Menurut penulis, kelompok jinayat mesti dipahami sebagai peraturan untuk melindungi diri sendiri atau orang lain (anggota masyarakat) dari perbuatan-perbuatan yang dapat merusak dan merugikan tujuh unsur yang dilindungi dan diatur oleh syariat/fiqih (*maqashid al-sab`ah*) yaitu agama, nyawa (termasuk perlindungan dari penganiayaan), akal, kehormatan/kesucian diri, harta, keberadaan/tatanan masyarakat dan lingkungan hidup.

Adapun bidang (kelompok) munakahat (*al-ahwal al-syakhshiyyah*), menurut penulis akan sangat baik sekiranya dipahami meliputi semua peraturan mengenai perbuatan yang berhubungan dengan pembentukan keluarga (perkawinan dan perceraian), hubungan-hubungan antara sesama anggota keluarga, hubungan kekerabatan karena pertalian darah dan perbesanan, dan perbuatan-perbuatan yang berkaitan dengan kewarisan. Sedang bidang (kelompok) muamalat, menurut penulis mesti dipahami sebagai peraturan untuk mengatur semua perbuatan hukum yang mengatur hubungan kehartaan, baik antara orang dengan harta secara langsung seperti kepemilikan dan penguasaan atas suatu benda, ataupun antara orang dengan orang (termasuk badan hukum) dalam bentuk perikatan kehartaan (*al-`uqud al-maliyyah*).

Beralih kepada wadah yang akan digunakan yaitu qanun, dalam Pasal 128 ayat (4) UU 11/06, disebutkan bahwa ketentuan mengenai kewenangan untuk menjalankan peraturan berdasar syariat yang akan dijalankan Mahkam ah Syar`iyah diatur dengan Qanun Aceh. Ketentuan ini, sama dengan beberapa ketentuan dalam berbagai pasal yang lain, tidak diberi penjelasan resmi oleh pembuat undang-undang. Namun menurut penulis, redaksi ini masih memerlukan kajian, diskusi dan bahkan penelitian mendalam. Paling kurang ada dua hal yang menurut penulis masih memerlukan penjelasan. Pertama apa maksud "ketentuan lebih lanjut" mengenai tiga bidang yang menjadi kewenangan yang akan diatur dengan Qanun Aceh. Kedua apa yang dimaksud dengan qanun, bagaimana kedudukannya dalam tertib hukum Indonesia dan bagaimana kemampuannya menampung syariat Islam.

Mengenai yang pertama, menurut penulis, maksud dari "ketentuan lebih lanjut … diatur dengan Qanun Aceh" adalah mengenai materi syariat Islam dalam tiga bidang yang akan dijalankan oleh Mahkamah Syar`iyah. Dengan kata lain syariat yang akan dijalankan oleh Mahkamah Syar`iyah tersebut, adalah

syariat yang sudah dituangkan ke dalam Qanun Aceh, bukan syariat yang diambil dari satu kitab atau beberapa kitab fiqih tertentu, dan bukan juga syariat dalam bentuk fatwa-fatwa yang dihasilkan MPU Aceh, atau bentuk lainnnya.

Sekiranya frasa "pengaturan lebih lanjut" kewenangan Mahkamah Syar`iyah yang ada dalam UU 11/06 ini dibandingkan dengan yang ada dalam UU 18/01, akan ditemukan perbedaan sebagai berikut. Dalam UU 18/01 kewenangan Mahkamah Syar`iyah tidak diatur oleh undang-undang, tetapi diserahkan kepada Qanun Aceh untuk mengatur dan menentukannya (Pasal 25). Jadi tiga bidang fiqih yang menjadi kewenangan Mahkamah Syar`iyah di atas ditentukan oleh Qanun Aceh atas izin dan perintah undang-undang. Sedang dalam UU 11/06 penetapan tiga bidang di atas sebagai kewenangan Mahkamah Syar`iyah dinyatakan oleh undang-undang itu sendiri [Pasal 128 ayat (3)]. Hanya apa yang menjadi isi dari tiga bidang itu tetap diserahkan kepada Qanun Aceh untuk menentukannya.

Mengenai yang kedua, pengertian qanun, kewenangan dan kedudukannya dalam tertib perundang-undangan Indonesia dapat dijelaskan sebagai berikut. Dalam konstitusi disebutkan bahwa Indonesia adalah negara bangsa, berbentuk republik kesatuan, demokratis dan menjunjung supremasi hukum (Pasal 1 UUD). Salah satu bentuk hukum adalah peraturan perundang-undangan tertulis dengan berbagai tingkatan kekuatan. Urutan kekuatan dari peraturan-peraturan ini diatur dengan undang-undang, dalam hal ini UU 12/11 yang dalam Pasal 7 menyebutkan:

(3) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
d. Peraturan Pemerintah;
e. Peraturan Presiden;
f. *Peraturan Daerah Provinsi; dan*
g. *Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.*

(4) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Dari kutipan di atas ada beberapa hal yang ingin dikomentari. Pertama, Kedudukan dan kewenangan qanun dibandingkan dengan peraturan daerah; kedua qanun sebagai wadah untuk menampung syariat Islam yang akan menjadi hukum positif, yang akan digunakan Mahkamah Syar`iyah sebagai hukum materil dan formil, ketiga Mahkamah Syar`iyah sebagai lembaga yang menjalankan qanun, yang kewenangannya akan bertambah luas sesuai dengan pertambahan qanun sebagai hukum materilnya.

Dalam penjelasan resmi disebutkan bahwa kedudukan qanun provinsi sama dengan peraturan daerah provinsi sedang kedudukan qanun kabupaten/kota sama dengan peraturan daerah kabupaten/kota. Sedangkan mengenai muatan, kewenangan dan kedudukan qanun, oleh UU 11/06 dijelaskan dalam beberapa pasal, yang sebagiannya penulis kutip:

Pasal 1 angka 21 mengatur muatan bahwa, Q*anun Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh*.

Sedang Pasal 1 angka 22 menyatakan, *Qanun kabupaten/kota adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat kabupaten/kota di Aceh*. Selanjutnya dalam Bab XXXV, yang berjudul *Qanun, Peraturan Gubernur dan Peraturan*

Bupati/Walikota (Pasal 232- 245) penulis kutip beberapa pasal sebagai berikut. Pasal 233 menyatakan:

(1) Qanun dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Aceh, pemerintahan kabupaten/kota, dan penyelenggaraan tugas pembantuan.

(2) Qanun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 232 berlaku setelah diundangkan dalam Lembaran Daerah Aceh atau Lembaran Daerah kabupaten/kota.

Pasal 241 menyatakan:

(1) Qanun dapat memuat ketentuan pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian, kepada pelanggar sesuai dengan peraturan perundang- undangan.

(2) Qanun dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling banyak Rp. 50.000.000.00 (lima puluh juta rupiah).

(3) Qanun dapat memuat ancaman pidana atau denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lain.

(4) *Qanun mengenai jinayah (hukum pidana) dikecualikan dari ketentuan ayat (1), ayat (2), dan ayat (3).*

Pasal 244 menyatakan:

(1) Gubernur, bupati/walikota dalam menegakkan qanun dalam penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat dapat membentuk Satuan Polisi Pamong Praja.

(2) *Gubernur, bupati/walikota dalam menegakkan qanun Syar'iyah dalam pelaksanaan syari'at Islam dapat membentuk unit Polisi Wilayatul Hisbah sebagai bagian dari Satuan Polisi Pamong Praja.*

(3) *Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan dan penyusunan organisasi Satuan Polisi Pamong Praja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam qanun yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.*

Dalam Pasal 1 UU 11/06 di atas, disebutkan bahwa Qanun Aceh adalah semacam peraturan daerah untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan ***kehidupan masyarakat Aceh***. Sedang dalam Pasal 233 ayat (1) disebutkan bahwa Qanun Aceh dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Aceh, pemerintahan kabupaten/kota, dan penyelenggaraan tugas pembantuan. Sekiranya dua pengertian di atas dibandingkan, maka menurut penulis makna qanun dalam Pasal 1 lebih luas dari yang dalam Pasal 233. Sekiranya penjelasan tentang fungsi qanun dalam banyak ayat di dalam undang-undang ini diperhatikan, maka makna dalam Pasal 1 yang lebih banyak digunakan, bahwa qanun bukan sekedar mengatur tugas pemerintahan, tetapi juga kehidupan masyarakat, termasuk sebagai wadah bagi hukum materil dan formil pelaksanaan syariat Islam yang akan digunakan oleh Mahkamah Syar`iyah.

Sekiranya dibandingkan dengan makna peraturan daerah yang ada dalam UU 12/11, dalam Pasal 1 angka 7 dan angka 8 ditemukan rumusan sebagai berikut.

7. Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.

8. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Pasal di atas yang merupakan rumusan pengertian, seperti terlihat hanya menjelaskan cara pembentukan peraturan

daerah. Sedang materi muatan peraturan daerah disebutkan dalam Pasal 14, *Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang- undangan yang lebih tinggi.*

Sekiranya makna "menampung kondisi khusus daerah" dalam Pasal 14 UU 11/12 dianggap sejalan dengan makna "*kehidupan masyarakat Aceh"* yang tertulis dalam Pasal 1 UU 11/06, maka kedua makna ini dapat dianggap sejalan, bahwa qanun sama dengn peraturan daerah. Tetapi sekiranya kedua makna ini dianggap tidak sejalan, maka muatan peraturan daerah akan berbeda dengan qanun; qanun mempunyai kewenangan lebih luas dari peraturan daerah. Lepas dari diskusi di atas, penggunana istilah qanun sebagai pengganti peraturan daerah dalam undang-undang tentang Aceh, kelihatannya sengaja dilakukan untuk menampung adanya muatan lebih di dalam qanun yang tidak tertampung dalam peraturan daerah.

Perbandingan isi dua undang-undang ini dapat dilihat dalam tabel di bawah,

Tabel 6
Perbandingan Pengertian dan Kewenangan Peraturan Daerah dan Qanun dalam UU 11/12 dan UU 11/06.

No	UU 11/12	UU 11/06
	Pasal 1 angka 7 *Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan*	Pasal 1 angka 21 Q*anun Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah*

	Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.	*provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh.*
	Pasal 1 angka 8 *Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.*	Pasal 1 angka 22 *Qanun kabupaten/kota adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat kabupaten/kota di Aceh.*
	Pasal 14 *Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau*	Pasal 233 (1) *Qanun dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Aceh, pemerintahan kabupaten/kota, dan penyelenggaraan tugas pembantuan.*

	penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.	

Mengenai qanun sebagai wadah untuk menampung syariat yang akan dijalankan oleh Mahkamah Syar`iyah, menurut penulis mengandung tiga hal yang perlu digaris bawahi. **Pertama** Diulangi kembali, izin pelaksanaan syariat Islam yang diberikan kepada Aceh adalah atas permintaan rakyat Aceh sejak awal kemerdekaan, yang menimbulkan berbagai gejolak sampai kepada pemberontakan. Jalan keluar dan usaha penyelesaian yang telah ditawarkan dan dilaksanakan Pemerintah pun relatif sudah beragam, mulai dari janji politik (Keputusan Missi Hardi) sampai kepada pembuatan dua undang-undang (UU 44/99 dan UU 18/01). Namun semuanya tidak memadai, sehingga perlu melahirkan undang-undang baru untuk menampung aspirasi masyarakat Aceh yang belum terakomodasi, sebagaimana diamanatkan oleh Nota Kesepahaman Helsinki. Inilah yang menjadi latar belakang utama kelahiran UU 11/06 sekarang sebagai undang-undang yang ketiga.[97] **Kedua**, untuk menjalankan syariat Islam tersebut undang-undang membentuk peradilan khusus yang hanya ada di

[97] Dalam perjalanan penyelenggaraan keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dipandang kurang memberikan kehidupan di dalam keadilan atau keadilan di dalam kehidupan. Kondisi demikian belum dapat mengakhiri pergolakan masyarakat di Provinsi Daerah Istimewa Aceh yang dimanifestasikan dalam berbagai bentuk reaksi.

Respon Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat melahirkan salah satu solusi politik bagi penyelesaian persoalan Aceh berupa Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 yang mengatur penyelenggaraan otonomi khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Dalam pelaksanaannya undang-undang tersebut juga belum cukup memadai dalam menampung aspirasi dan kepentingan pembangunan ekonomi dan keadilan politik. Hal demikian mendorong lahirnya Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh dengan prinsip otonomi seluas-luasnya.

Aceh, yaitu Peradilan Syariat Islam yang akan dilakukan oleh Mahkamah Syar`iyah sebagai bagian dari sistem peradilan nasional dalam lingkungan peradilan agama. Peradilan ini bewenang memeriksa, mengadili, memutus dan menyelesaikan perkara yang meliputi bidang al-ahwal al-syakhshiyah, muamalat dan jinayat terhadap orang-orang beragama Islam yang ada di Aceh.

Ketiga, hukum materil dan formil yang akan digunakan oleh Mahkamah Syar`iyah sebagai badan peradilan Islam adalah hukum berdasar syariat yang terlebih dahulu dituangkan ke dalam Qanun Aceh, yang pembuatnnya akan dilakukan secara bertahap. Penetapan Qanun Aceh sebagai wadah untuk hukum berdasar syariat yang akan diberlakukan, kelihatannya dipilih karena produk inilah yang paling lapang dan paling dapat menampung aspirasi masyarakat yang ingin melaksanakan syariat. Sekiranya hukum berdasar syariat tersebut mesti dilakukan dengan undang-undang, maka akan memerlukan waktu yang panjang untuk proses pengesahan dan perubahannya. Sedang pembuatan melalui Qanun Aceh diharapkan akan lebih lentur dan waktu yang lebih pendek. Lebih dari itu ada kekuatiran pembuatan melalui undang-undang tidak mampu menampung aspirasi masyarakat Aceh, karena anggota DPR yang berasal dari luar Aceh jauh lebih banyak dibandingkan dengan yang berasal dari Aceh.[98] Untuk itu seperti telah diuraikan di atas Qanun Aceh diberi kewenangan yang lebih besar dari peraturan daerah (biasa) sehingga dianggap mampu dan berwenang menampung beban yang lebih berat, yang tidak diberikan kepada peraturan daerah (biasa). Beban yang lebih berat tersebut adalah beban keistimewaan untuk menjalankan syariat yang hanya diberikan kepada Aceh.

Keempat, Qanun Aceh betul-betul diberi kewenangan dan dipersiapkan sebagai wadah bagi hukum posisif yang akan

[98] Anggota DPR sekarang (2014-2019) berjumlah 550 orang dan yang merupakan wakil penduduk Aceh hanyalah 13 orang.

digunakan oleh Mahkamah Syar`iyah di Aceh. Hal ini terlihat dalam Pasal 132 UU 11/06 yang secara jelas menyebutkan bahwa hukum formil/acara yang akan digunakan oleh Mahkamah Syar`iyah adalah hukum acara yang diatur dalam Qanun Aceh. Sebelum qanun tentang hukum acara tersebut terwujud, maka Mahkamah Syar`iyah menggunakan hukum acara yang berlaku secara nasional. Adapun untuk hukum materil yang akan dituangkan ke dalam Qanun Aceh, tidak disebutkan bagaimana hubungannya dengan hukum materil yang berlaku secara nasional. Namun mesti tetap diingat, seperti telah diuraikan, undang-undang menyatakan bahwa hukum dalam tiga bidang di atas berdasar kepada syariat Islam yang diatur lebih lanjut dengan Qanun Aceh. Dengan demikian, sekiranya mengikuti logika yang digunakan untuk hukum formil, maka hukum materil yang akan diterapkan oleh Mahkamah Syar`iyah sebelum qanun tentang itu dibuat, adalah hukum yang berlaku secara nasional. Kesimpulan di atas menurut penulis menjadi lebih kuat karena UU 11/06 memberi kewenangan khusus kepada Qanun Aceh untuk menentukan sanksi di bidang jinayat yang tidak terikat dengan ketentuan yang berlaku bagi peraturan daerah biasa.

Untuk memperoleh gambaran yang lebih menyeluruh, tentang kewenangan peraturan daerah secara umum dan kewenangan menentukan sanksi pidana dalam peraturan daerah dan qanun, di bawah ini penulis turunkan ketentuan dalam tiga undang-undang yaitu UU 11/12, UU 23/14 dan UU 11/06.

Dalam UU 11/12, pasal 15 disebutkan:

(1) Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam:

a. Undang-Undang;

b. Peraturan Daerah Provinsi; atau

c. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

(1) *Ketentuan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c berupa ancaman*

pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)

(2) *Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan lainnya.*

Adapun kewenangan menentukan sanksi untuk pelanggaran pidana dalam UU 23/14 dan UU 11/06 penulis kutipkan dalam bentuk perbandingan sebagai berikut:

Tabel 7
Perbandingan UU 23/14 dan UU 11/06 Mengenai Kewenangan Peraturan Daerah dan Qanun untuk Menentukan Sanksi pelanggaran Pidana

No	UU 23/14 Pasal 238	UU 11/06 Pasal 241
1	1.Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan/pelaksanaan Perda seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.	1 Qanun dapat memuat ketentuan pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian, kepada pelanggar sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
	2. erda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan	2 Qanun dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam)

	atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).	bulan dan/atau denda paling banyak Rp. 50.000.000.00 (lima puluh juta rupiah).
	3. erda dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.	3 Qanun dapat memuat ancaman pidana atau denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lain.
	4. elain sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Perda dapat memuat ancaman sanksi yang bersifat mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administratif.	4 Qanun mengenai jinayah (hukum pidana) dikecualikan dari ketentuan ayat (1), ayat (2), dan ayat (3).
	5.Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berupa: a. teguran lisan; b. teguran tertulis; c. penghentian sementara kegiatan; d. penghentian tetap kegiatan; e. pencabutan sementara izin; f. pencabutan tetap izin;	

	g. denda administratif; dan/atau h. sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.	

Dalam kutipan di atas UU 11/12 menyatakan bahwa sanksi pidana hanya boleh dicantumkan dalam undang-undang dan peraturan daerah. Sanksi dalam peraturan daerah dibatasi berupa ancaman hukuman kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau hukuman denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). Ketentuan ini dengan redaksi yang sedikit berbeda, diulangi lagi dalam UU 23/14.

Adapun UU 11/06 memberikan dua perkecualian. Pertama secara umum, semua qanun baik yang merupakan Qanun Aceh atau qanun kabupaten/kota diberi izin mencantumkan hukuman penjara kurungan dan denda secara kumulatif. Sedang dalam UU 11/12 dan UU 23/14, dua hukuman tersebut bersifat alternatif. Kedua khusus untuk hukuman dalam Qanun Aceh mengenai jinayat dikecualikan dari ketentuan yang berlaku untuk peraturan daerah ataupun qanun biasa. Penggunaan kata "dikecualikan" dapat dipahami sebagai pemberian izin kepada Qanun Aceh mengenai jinayat untuk mencantumkan sanksi yang melebihi denda Rp 50.000.000,- dan atau penjara enam bulan, dan lebih dari itu memberi izin untuk menentukan sanksi selain dari denda dan penjara, seperti cambuk dan restitusi. Dengan kata lain Qanun Aceh tentang jinayat boleh menetapkan sanksi yang berbeda dengan ketentuan yang diizinkan untuk peraturan daerah secara umum, selama sanksi tersebut didasarkan kepada syariat Islam.

Menurut penulis adanya pernyataan yang secara jelas tertera di dalam undang-undang mengenai pemberian izin kepada Qanun Aceh untuk membuat hukum acara perdata dan

hukum acara pidana khusus Aceh, begitu juga mencantumkan sanksi di bidang jinayat yang berbeda dengan yang menjadi kewenangan peraturan daerah biasa, adalah bukti yang kuat bahwa undang-undang telah secara sungguh-sungguh memberi izin kepada Qanun Aceh untuk menjalankan syariat Islam menurut keinginan syariat itu sendiri. Bahkan ketentuan di atas menurut penulis mesti dipahami sebagai izin kepada Qanun Aceh untuk menyusun norma-norma yang akan digunakan oleh Mahkamah Syar`iyah, berdasarkan syariat Islam walaupun berbeda dengan norma yang ada dalam undang-udang yang berlaku secara nasional. Dengan kalimat lain, Qanun Aceh tentang syariat Islam hanya terikat kepada Alquran dan hadis sebagai dalil utamanya, kepada UUD sebagai hukum tertinggi dan Pancasila sebagi sumber hukum tertinggi dalam NKRI. Menurut penulis, dalam memahami dan menafsirkan UU 11/06 ini, kita mesti berusaha secara maksimal menangkap latar belakang sejarah dan pertimbangan filosofis sosiologis penyusunannya, serta semangat dan ruh yang ada di dalamnya, yaitu penghargaan dan penghormatan kepada masyarakat Aceh dan pemberian izin dan keleluasan kepada Qanun Aceh untuk menyusun hukum positif dalam tiga bidang yang telah disebutkan berdasar syariat Islam, untuk digunakan oleh Mahkamah syariyah bagi orang-orang Islam yang berada di Aceh.

Jalan pikiran di atas, secara langsung atau tidak penulis dasarkan kepada empat hal. **Pertama** fakta sejarah bahwa izin ini diberikan kepada Aceh adalah untuk memenuhi perjuangan dan tuntutan rakyat Aceh agar diberi izin menjalankan syariat Islam sejak awal kemerdekaan seperti telah disinggung di atas. **Kedua** tujuan dari pembentukan peradilan syariat Islam di Aceh yang dijalankan oleh Mahkamah Syar`iyah dan pemberian izin kepda Qanun Aceh untuk membuat hukum (normatifikasi) materil dan formil berdasarkan syariat Islam yang akan dijalankan oleh Mahkamah Syar`iyah adalah untuk menjalankan

syariat Islam secara kaffah (menyeluruh). Pemberian izin ini sejak dari awal sudah diketahui--paling kurang sampai batas tertentu, akan melahirkan qanun yang isinya berbeda dengan hukum yang berlaku secara nasional—yang sebagian besarnya berasal dari Barat. Dengan fakta ini penulis merasa syariat Islam yang akan dituangkan ke dalam Qanun Aceh dan akan dijalankan oleh peradilan syariat Islam di Aceh (Mahkamah Syar`iyah) tidak boleh tidak, mesti dipahami sebagai pemberian izin kepada rakyat Aceh untuk menjalankan syariat Islam, yang sampai batas tertentu akan membuat norma-norma baru yang berbeda bahkan mungkin juga akan berbenturan dengan hukum yang berlaku secara nasional. **Ketiga** jalan pikiran ini menjadi semakin kuat apabila diingat bahwa peradilan syariat Islam merupakan sub sistem dalam peradilan nasional, begitu juga keistimewaan dan otonomi khusus yang diberikan kepada Aceh bersifat asimetris dengan otonomi yang diberikan kepada daerah-daerah lain di Indonesia. Adanya pengakuan merupakan susb system dan bersifat asimetris, maka disadari atau tidak akan melahirkan asas baru yang sebelumnya tidak dikenal. Pemberian izin oleh undang-undang kepada Qanun Aceh untuk menyusun hukum materil dan formil berdasar syariat Islam dalam tiga bidang di atas yang akan digunakan oleh Mahkamah Syar`iyah, menurut penulis dapat dianggap sebagai hal baru yang keluar dari kebiasaan lama, yang mungkin akan melahirkan asas baru. **Keempat**, pengalaman sebelumnya dengan dua undang-undang yaitu UU 44/99 dan UU 18/01, yang dianggap belum mampu menampung perjuangan dan cita-cita rakyat Aceh untuk menjalankan syariat (mensejahterakan Aceh), sehingga diubah dan disempurnakan dalam waktu yang relatif singkat, termasuk di dalamnya pengubahan istilah "peraturan daerah" menjadi "qanun". Pengubahan ini seperti terlihat bertujuan memberi izin kepada Aceh untuk dapat menjalankan syariat Islam secara lebih baik dan lebih menyeluruh. Sekiranya di dalam redaksi undang-undang ditemukan kekurangan dan kelemahan, sehingga tidak

dapat menampung tujuan tersebut, maka hal tersebut menurut penulis dapat bahkan perlu dimaklumi, seraya dicarikan jalan keluarnya. Kita harus selalu ingat bahwa keistimewaan dan otonomi khusus yang diberikan kepada Aceh adalah percobaan baru, yang tidak mempunyai pendahuluan atau bandingan dari masa lalu. Kekurangan dan kelemahan ini tentu akan diperbaiki dan disempurnakan lagi pada masa yang akan datang, sehingga izin yang diberikan tersebut menjadi semakin kuat, semakin jelas dan semakin bermanafaat bagi rakyat Aceh secara khusus dan bahkan rakyat Indonesia secara umum.

Dengan jalan pikiran di atas penulis merasa kurang tepat sekiranya ada pendapat yang menyatakan bahwa hukuman (uqubat, pidana) yang boleh dimasukkan ke dalam Qanun Aceh hanyalah hukuman yang sudah tercantum dalam undang-undang dalam hal ini KUHP. Kelihatannya pengikut jalan pikiran ini, ingin mengatakan bahwa pengecualian yang diberikan dalam UU 11/06 pasal 233, mesti dipahami bahwa Qanun Aceh hanya berwenang membuat sanksi dalam lingkup yang disebutkan oleh undang-undang yang sudah ada yaitu KUHP. Qanun Aceh tidak boleh betentangan dengan undang-undang yang sudah ada, karena asas *lex spesialis derogate legi generalis* hanya berlaku untuk peraturan yang setingkat. Dengan kata lain kelompok ini ingin berkata, UU 11/06 tidak boleh mendelegasikan kewenangan kapada Qanun Aceh untuk membuat hukuman baru, karena masalah itu sudah diatur di dalam undang-undang, dalam hal ini KUHP. Dalam Pasal 103 KUHP dinyatakan, *Ketentuan-ketentuan dalam Bab I sampai Bab VIII buku ini juga berlaku bagi perbuatan-perbuatan yang oleh ketentuan perundang-undangan lainnya diancam dengan pidana, kecuali jika oleh undang-undang ditentukan lain*.[99]

[99] Tim Penerjemah Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, *KUHP Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*, Sinar Harapan, Jakarta, cet. 1, 1983, hlm. 50.

Kalau UU 11/06 ingin memberikan kewenangan kepada Aceh untuk mencantumkan uqubat baru yang tidak ada dalam KUHP maka jenis dan bentuk uqubat tersebut mesti dicantumkan terlebih dahulu di dalam UU 11/06 (sebagai peraturan khusus tingkat undang-undang yang dikecualikan dari peraturan umum tingkat undang-undang yang lain yaitu KUHP) sehingga yang diserahkan kepada Qanun Aceh hanyalah penerapan dan penentuan besarannya saja, bukan penentuan dan pemilihan bentuk atau jenis hukuman (uqubat).[100]

Menurut penulis, jalan pikiran bahwa pemberian izin oleh undang-undang kepada Qanun Aceh untuk menetapkan hukuman berdasar syariat Islam mesti sejalan dengan undang-undang lain yang telah ada yang berlaku secara nasional, akan menjadikan isi beberapa pasal undang-undang ini saling bertolak belakang. Seperti telah diuraikan di atas, Qanun diberi izin menyusun hukum materil dan formil berdasar syariat untuk menggantikan hukum yang berlaku secara nasional. Sekiranya disyaratkan bahwa hukum yang akan disusun tersebut tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, maka izin ini dapat diaggap akan menjadi sia-sia.

Di pihak lain, sekiranya izin tersebut bukan merupakan izin yang mutlak, yang hanya terikat dengan UUD, Pancasila dan syariat itu sendiri, maka sejak dari awal sudah dapat

---

Mungkin bermanfaat untuk disebutkan, Bab satu sampai bab delapan Buku Kesatu KUHP, mengenai Aturan Umum, berisi 103 pasal. Dalam Pasal 10 disebutkan bahwa pidana ada dua macam yaitu pidana pokok dan pidana tambahan. Pidana Pokok terdiri atas (a) pidana mati, (b) pidana penjara, (c) pidana kurungan, (d) pidana denda, dan (e) pidana tutupan. Sedang pidana tambahan terdiri atas (a) pencabutan hak-hak tertentu, (b) perampasan barng-barang tertentu, dan (c) pengumuman putusan hakim.

[100] Fajri Matahati Muhammadin dan Dian Agung Wicaksono, *Hukum Cambuk sebagai Implementasi Syariat Islam pada Qanun Aceh dalam Perspektif Konstitusi dan* Convention against Torture, (laporan penelitian, tidak diterbitkan), Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2016, hlm. 37.

dipastikan bahwa apa yang ditulis dalam UU 11/06 cenderung merupakan permainan kata-kata yang tidak mempunyai banyak makna. Bahkan tidak berlebih-lebihan sekiranya dikatakan merupakan dokumen yang dapat mengarah kepada sia-sia, yang tidak sesuai dengan semangat dan isi Nota Kesepahaman Helsinki (sebagai salah satu alasan kehadiran UU 11/06). Seperti kita tahu Nota Kesepahaman ini menginginkan penyelesaian terhormat, bermartabat, menyeluruh dan berkelanjutan atas kemelut yang terjadi di Aceh secara umum, dan atas pertikaian Gerakan Aceh Merdeka dengan Pemerintah Pusat secara lebih khusus. Mungkin lebih dari itu sekiranya UU 11/06 tidak dapat digunakan untuk menjalankan syariat secara penuh seperti yang telah diperjuangkan dan dicita-citakan sejak awal kemerdekaan dahulu, maka rakyat Aceh masa sekarang akan merasa masih berjalan di tempat. Apa yang dianggap sebagai capaian berharga melalui kehadiran UU 11/06, rupanya hanyalah sesuatu yang semu. Mereka mungkin dengan rasa "malu" akan terpaksa mewariskan ulang perjuangan yang sudah berganti generasi tersebut kepada keturunan mereka, untuk memulai kembali dari awal dan tetap terus memperjuangkannya sampai betul-betul berhasil seperti telah digariskan oleh para leluhur.

Menurut penulis tidak akan ada makna menjadikan peradilan syariat Islam di Aceh sebagai sub sistem dalam peradilan nasional, dan otonomi khusus di Aceh bersifat asimetris dibandingkan dengan otonomi yang diberikan kepada daerah lain, sekiranya syariat Islam tidak dapat dijalankan oleh Pemerintah Aceh. Menurut penulis izin yang diberikan UU 11/06 kepada Qanun Aceh untuk menulis hukum positif--materil dan formil, termasuk menentukan sanksi dalam bidang jinayat berdasar syariat untuk dijalankan Mahkamah Syar`iyah di Aceh adalah izin untuk membuat dan menyusun norma sendiri, yang seperti disebutkan di atas hanya terikat kepada syariat Islam itu sendiri, konstitusi Indonesia yaitu UUD 1945 dan Pancasila sebagai sumber hukum tertinggi dalam NKRI karena merupakan

konsensus bersama yang tidak boleh dilanggar (semacam ijma` umat Indonesia).

Begitu juga penulis keberatan dengan pendapat yang menyatakan bahwa Qanun Aceh tidak boleh menentukan (merumuskan) perbuatan pidana baru yang berbeda dengan apa yang berlaku secara nasional, atau mungkin lebih tepat tidak boleh menjatuhkan hukuman (uqubat) kepada perbuatan yang tidak dinyatakan sebagai perbuatan pidana oleh undang-undang, karena bertentangan dengan Pasal 28J UUD 1945. Pasal tersebut berbunyi:

Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Dalam pasal di atas disebutkan bahwa setiap orang dalam menjalankan hak dan kebebasannya mesti patuh kepada pembatasan yang ditentukan oleh undang-undang. Dari sini disimpulkan bahwa pembatasan HAM hanya boleh dilakukan oleh undang-undang. Kesimpulan ini diteruskan dengan logika berikutnya bahwa penetapan sebuah perbuatan sebagai perbuatan pidana adalah pembatasan terhadap kebebasan seseorang dan itu artinya pembatasan atas HAM. Karena pembatasan HAM hanya boleh dilakukan melalui undang-undang, maka penetapan sebuah perbuatan menjadi perbuatan pidana pun mesti dilakukan melalui undang-undang. Dengan demikian Qanun Aceh tidak boleh menetapkan perbuatan pidana baru (yang tidak ada dalam undang-undang) karena Qanun

Aceh—sama seperti peraturan daerah, lebih rendah kedudukannya dari undang-undang.

Untuk jalan pikiran ini, penulis setuju bahwa HAM merupakan hak dasariah manusia yang sangat penting, yang mesti dilindungi oleh negara. Kita juga dapat menerima bahwa pembatasan HAM hanya boleh dilakukan melalui undang-undang karena itulah kesimpulan yang kita ambil dari aturan dalam UUD. Di pihak lain, menurut penulis, kita juga mesti setuju bahwa memberikan izin kepada warga negara untuk menjalankan ajaran agama dan lebih dari itu menyediakan fasilitas agar mereka dapat menjalankan ajaran agama dengan aman dan nyaman adalah bagian dari HAM. Sejalan dengan logika ini, izin yang diberikan UU 11/06 kepada Pemerintah Aceh untuk menjalankan syariat Islam bagi orang beragama Islam yang ada di Aceh melalui qanun, adalah bagian dari upaya melindungi HAM. Penjatuhan hukuman kepada beberapa perbuatan (penetapan beberapa perbuatan sebagai perbuatan pidana) berdasarkan syariat bukanlah perbuatan melangar HAM, tetapi bagian dari upaya menjalankan agama yang juga dilindungi oleh HAM.

Mungkin muncul hal yang agak musykil, apakah pelaksanaan syariat Islam di Aceh, termasuk ke dalamnya hukum jinayat, merupakan bagian dari pelaksanaan ajaran agama atau merupakan bagian dari pelaksanana hukum (yustisi). Masalah ini agak susah dijawab, karena kedua unsur tersebut ditemukan dalam qanun mengenai hukum materil dan formil berdasar syariat yang akan disusun di Aceh. Mungkin yang dapat penulis sebutkan qanun ini pada dasarnya diberlakukan hanya bagi orang yang beragama Islam yang berada di Aceh, sehingga merupakan aturan agama yang ketaatan kepadanya adalah karena perintah agama. Namun dalam klasifikasi bdaya (ilmiah) yang berkembang sekarang kegiatan ini dapat kita masukkan ke dalam aspek hukum.

Dengan jalan pikiran di atas penulis juga menolak pendapat yang menyatakan bahwa kewenangan yang diberikan kepada Qanun Aceh untuk membuat hukum di bidang muamalat dan al-ahwal al-syakhshiyyah, hanyalah dalam batas selama tidak bertentangan dengan undang-undang, karena qanun tidak boleh bertentangan dengn undang-undang (peraturan yang lebih tinggi). Menurut penulis adalah mungkin bahkan sangat tepat untuk berpendapat bahwa izin yang diberikan undang-undang, dalam hal ini UU 11/06 kepada Aceh untuk menulis qanun berdasar syariat dalam bidang al-ahwal al-syakhshiyah dan muamalah lebih kurang sama seperti dalam bidang jinayat di atas, bersifat relatif penuh, dalam arti hanya terikat dengan ketentuan syariat itu sendiri, UUD dan Pancasila.

Beralih kepada Mahkamah Syar`iyah sebagai lembaga yang akan menjalankan syariat Islam, oleh UU 11/06 dinyatakan terdiri dari Mahkamah Syar`iyah kabupaten/kota sebagai pengadilan tingkat pertama dan Mahkamah Syar`iyah Provinis sebagai pengadilan tingkat banding. Sedang permohonan kasasi dan peninjauan kembali harus diajukan kepada (menjadi kewenangan) Mahkamah Agung. Pengangkatan hakim, pembinaan administrasi dan teknik yudisial peradilan, serta pembiayaan dan sebagainya, semuanya berada di bawah Mahkamah Agung. Dengan kata lain Mahkamah Syar`iyah merupakan lembaga yang berada di bawah dan diatur oleh Pemerintah Pusat, dalam hal ini Mahkamah Agung.

Ketentuan di atas menimbulkan pertanyaan bagaimana hubungan Mahkamah Syar`iyah dengan Pengadilan Agama, Pengadilan Negeri dan lebih dari itu bagaimana hubungannya dengan Mahkamah Agung sebagai peradilan tertinggi di Indonesia. Undang-undang 11/06 tidak menjelaskannya secara rinci, namun menurut penulis, ketentuan di atas mengandung beberapa masalah yang perlu penjelasan dan uraian. Pertama-tama perlu disebutkan, izin pembentukan peradilan syariat Islam sudah dimulai dalam UU 18/01 dan pembentukannya dilakukan

dengan Peraturan Presiden seperti telah disinggung dalam bab yang lalu. Dari sudut pandang ini, UU 11/06 dapat dianggap setuju untuk meneruskan, memperjelas dan memperkuat kebijakan yang sudah ada dalam undang-undang sebelumnya. Dengan demikian penerimaan dan penguatan yang dilakukan undang-undng ini dapat juga dipahami sebagai tanda keseriusan Pemerintah untuk menjadikan syariat Islam sebagai hukum positif bagi orang-orang beragama Islam yang ada di Aceh. Keseriusan ini ditunjukkan antara lain dengan tetap mempertahankan keberadaan Mahkamah Syar`iyah sebagai badan pelaksana peradilan khusus yang hanya ada di Aceh, yang kewenangannya diatur langsung di dalam undang-undang, tidak lagi diserahkan kepada Qanun Aceh seperti dalam UU 18/01. Lebih dari itu UU ini juga menetapkan lingkungan tempat peradilan syariat Islam bernaung yaitu peradilan agama. Dengan berbagai penjelasan yang relatif lebih rinci ini maka, peradilan syariat Islam sebagai peradilan khusus untuk rakyat Aceh yang beragama Islam mudah dibedakan dengan peradilan lain yang ada di luar Aceh atau peradilan yang ada di Aceh, tetapi tidak diberi kewenangan di bidang syariat Islam.

Seperti telah disebutkan dalam bab yang lalu, keberadaan Mahkamah Syar`iyah didasarkan kepada UU 18/01, yang pembentukannya secara nyata dilakukan dengan *Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2003 tentang Mahkamah Syar`iyah dan Mahkamah Syar`iyah Provinsi di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam*. Dalam Pasal 3 Keputusan ini disebutkan bahwa kewenangan Mahkamah Syar`iyah dan Mahkamah Syar`iyah Provinsi adalah kewenangan Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama ditambah dengan kekuasaan dan kewenangan lain yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat dalam ibadah dan syiar Islam yang ditetapkan dalam Qanun, yang akan dilaksanakan secara bertahap. Dengan demikian Mahkamah Syar`iyah dapat dianggap mempunyai dua macam kewenangan yaitu

kewenangan yang diambil dari Pengadilan Agama dan kewenangannya sendiri yang diperoleh dari Qanun, yaitu mengenai kehidupan masyarakat dalam ibadah dan syiar Islam. Dalam Peraturan Presiden ini tidak terlihat adanya pemindahan atau pelimpahan kewenangan dari pengadilan dalam lingkungan peradilan umum ke Mahkamah Syar`iyah.

Sedang dalam UU 11/06 tidak disebutkan lagi adanya kewenangan Mahkamah Syar`iyah yang diambil dari Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama ataupun dari Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi. Seperti tertera dalam Pasal 128 di atas, kewenangan Mahkamah Syariyah meliputi tiga bidang (al-ahwal al-syakhshiyyah, muamalat dan jinayat) yang seluruhnya berdasar kepada syariat Islam yang diatur dengan Qanun Aceh. Dengan demikian secara sekilas, ketentuan ini menjadikan Mahkamah Syar`iyah tidak berwenang menangani perkara yang belum diatur di dalam Qanun Aceh, baik yang sebelumnya menjadi kewenangan pengadilan agama ataupun pengadilan negeri. Namun di dalam kenyataan, Mahkamah Syar`iyah tetap menjalankan dua kewenangan seperti diatur dalam Keputusan Presiden di atas, yaitu kewenangan Pengadilan Agama dan kewenangan Mahkamah Syar`iyah itu sendiri.

Menurut penulis memang praktek seperti itulah yang mesti dijalankan. Untuk landasan hukumnya, dapat digunakan dua alasan berikut. Pertama sekali Peraturan Presiden di atas, yang menyatakan bahwa kewenangan Mahkamah Syar`iyah berasal dari lingkungan peradilan agama dan kewenangannya sendiri. Ketentuan ini sebetulnya sudah tidak berlaku, karena Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 yang kedudukannya lebih tinggi dari Peraturan Presiden sudah mengubahnya sehingga ketentuan di atas dapat dianggap sudah diganti/dibatalkan. Tetapi Peraturan Presiden ini tetap mesti berlaku sampai qanun yang memuat hukum (norma) baru untuk dijalankan Mahkamah Syar`iyah selesai dibentuk. Jadi keberlakuannya hanyalah sekedar untuk mengisi kekosongan

hukum, sebagai hukum peralihan. Kedua analogi kepada hukum acara yang tercantum dalam Pasal 132 UU 11/06, yang menyatakan bahwa hukum acara nasional tetap berlaku bagi Mahkmah Syar`iyah sebelum hukum acara berdasar qanun Aceh selesai disusun. Alasan inipun seperti terlihat memberi izin kepada Mahkamah Syar`iyah menjalankan hukum yang berlaku secara nasional yang selama ini sudah dijalankannya, sampai Qanun Aceh tentang hal tersebut selesai dibentuk.

Beralih kepada kewenangan dan lingkungan peradilan, UU 11/06 dalam Pasal 128 ayat (1) menyebutkan Peradilan Syariat Islam di Aceh berada dalam lingkungan Peradilan Agama tanpa penjelasan lebih lanjut. Ketentuan ini berbeda dengan ketentuan dalam UU 18/01 yang tidak menyebutkan lingkungan peradilannya.[101] Seperti telah pernah disinggung, UUD [Pasal 24 ayat (2) hasil amandemen] telah menetapkan

[101] Dalam UU 14/70 sudah disebutkan empat lingkungan peradilan yaitu umum, agama, militer dan tata usaha negara. Mengenai peradilan khusus juga sudah disebutkan, *Badan-badan Peradilan khusus di samping Badan-badan Peradilan yang sudah ada, hanya dapat diadakan dengan Undang-undang* (Pasal 13).

Dalam UU 4/04 istilah peradilan khusus disebutkan secara lebih jelas. Dalam Pasal 15 ayat (1) tertulis, *Pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 yang diatur dengan undang-undang*. Dalam penjelasan resmi disebutkan, *Yang dimaksud dengan "pengadilan khusus" dalam ketentuan ini, antara lain, adalah pengadilan anak, pengadilan niaga, pengadilan hak asasi manusia, pengadilan tindak pidana korupsi, pengadilan hubungan industrial yang berada di lingkungan peradilan umum, dan pengadilan pajak di lingkungan peradilan tata usaha negara*.

Dalam ayat (2) disebutkan, *(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4134)*. Menurut penulis perlu diperhatikan, UU 04/04 menggunakan istilah "pengadilan khusus" sedang UU 18/01 menggunakan istilah "peradilan syariat Islam". Penulis tidak tahu apakah dua kata/istilah ini dapat dianggap sama atau mesti dibedakan. Namun dalam tulisan ini paling kurang untuk sementara, penulis cenderung menganggapnya sama, karena undang-undang yang ada cenderung menyamakannya.

hanya buah lingkungan peradilan yang diakui di Indonesia, yaitu peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara ditambah dengan Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian peradilan syariat Islam di Aceh mesti dimasukkan ke dalam salah satu dari empat lingkungan tersebut, tidak dapat menjadi lingkungan yang berdiri sendiri. Ketidak jelasan lingkunan yang ada dalam UU 18/01 tersebut diatasi oleh *Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman* yang hadir sekitar setahun setelah Peraturan Presiden di atas diberlakukan. Pasal 15 ayat (2) UU 04/04 ini menyebutkan:

Peradilan Syariah Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan agama sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan peradilan agama, dan merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan umum sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan peradilan umum. Dalam penjelasan resmi disebutkan, *Peradilan Syariah Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang terdiri atas Mahkamah Syar`iyah untuk tingkat pertama dan Mahkamah Syar`iyah Provinsi untuk tingkat banding adalah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam*

Ketentuan di atas menjadikan peradilan syariat Islam sebagai peradilan khusus yang berbeda dengan peradilan khusus biasa, kalau istilah ini dapat digunakan. Peradilan khusus biasa semuanya diletakkan di bawah satu lingkungan peradilan, sedang Mahkamah Syar`iyah diletakkan di bawah dua lingkungan peradilan yaitu peradilan agama dan peradilan umum. Dengan ketentuan ini maka kasasi tentu akan diajukan ke lingkungan yang berbeda, ada yang ke lingkungan peradilan umum dan ada yang ke lingkungan peradilan agama. Lebih dari

itu penentuan dua lingkungan peradilan ini mungkin sekali akan menimbulkan kebingungan dan kekuatiran, karena bisa jadi akan menyebabkan adanya dualisme dalam pembinaan, pengawasan dan pertanggungjawaban Mahkamah Syar`iyah.

Kelihatannya pembuat undang-undang mengalami kesulitan untuk memasukkan peradilan syariat Islam ke dalam salah satu lingkungan saja, karena dalam banyak pertemuan antara perwakilan dan utusan Pemerintah Aceh dan pihak terkait di Jakarta, khususnya Pimpinan DPR dan Kementerian Hukum dan HAM, pihak Aceh selalu menyatakan keinginan dan harapan bahwa Mahkamah Syar`iyah di Aceh pada satu saat nanti dapat menggantikan pengadilan agama dan pengadilan negeri dalam bidang-bidang yang bisa dibuatkan hukumnya berdasarkan syariat Islam. Mungkin untuk menyahuti keinginan tersebutlah Pemerintah dan DPR pada akhirnya memasukkan peradilan syariat Islam ke dalam dua lingkungan peradilan seperti dalam undang-undang di atas. Kuat dugaan selain alasan permintaan masyarakat Aceh di atas, penentuan dua lingkungan peradilan sebagai induk Mahkamah Syar`iyah dilakukan oleh DPR karena sumber kewenangan yang diberikan kepada Mahkamah Syar`iyah berasal dari dua lingkungan ini dan nanti secara bertahap Mahkamah Syar`iyah akan mengambil beberapa kewenangan dari Pengadilan Negeri di bidang jinayat dan muamalat. Dengan ketentuan ini maka perkara-perakara dari Mahkamah Syariyah yang di kasasi ke Mahkamah Agung untuk sementara akan diajukan ke salah satu dari dua lingkungan tersebut. Dengan demikian pembinaan dan pengawasan pun akan dilakukan oleh dua lingkungan peradilan (dua kamar Mahkamah Agung).

Sebelum beralih ke masalah berikutnya, mungkin bermanfaat untuk penulis sebutkan sekiranya isi KEPPRES 11/03 dibandingkan dengan ketentuan dalam UU 04/04, akan terlihat adanya perbedaan kebijakan yang relatif penting. KEPPRES sama sekali tidak menyebut adanya kewenangan

peradilan syariat Islam yang diambil dari lingkungan peradilan umum. Sedang UU 04/04 menyatakan sebaliknya, terbuka peluang untuk mengambil kewenangan dari lingkungan peradilan umum sama seperti dari lingkungan peradilan agama, seperti telah disinggung di atas.

Ketentuan tentang lingkungan peradilan di atas diubah oleh UU 11/06 yang menyatakan peradilan syariat Islam berada dalam satu lingkungan peradilan saja yaitu peradilan agama. Dengan demikian hubungan Mahkamah Syar`iyah dengan Mahkamah Agung akan sangat tepat sekiranya dilakukan melalui satu lingkungan peradilan saja yaitu peradilan agama. Kasasi dan peninjauan kembali serta pembinaan dan pengawasan akan dilakukan oleh aparat petugas Mahkamah Agung dari lingkungan (kamar) peradilan agama. Walaupun masih mempunyai kelemahan, pemahaman ini dianggap paling logis dan sudah sewajarnya karena dari empat lingkungan peradilan yang ada di Indonesia, peradilan agama yang dianggap paling dekat dengan peradilan syariat Islam. Sekiranya hakim dan para panitera dari keempat lingkungan peradilan tersebut dibandingkan satu sama lain secara umum, akan diperoleh kesimpulan para hakim dan panitera di lingkungan peradilan agamalah yang dianggap paling memahami syariat Islam. Pernyataan ini mesti disebutkan secara umum, karena secara individual mungkin saja seorang hakim di luar lingkungan peradilan agama lebih menguasai fiqih (hukum Islam) dibandingkan dengan seorang hakim tertentu di lingkungan peradilan agama. Lebih dari itu kita juga harus tetap ingat bahwa syariat yang dilaksanakan Mahkamah Syar`iyah di Aceh lebih luas cakupannya (meliputi empat bidang/kelompok) dibandingkan dengan syariat yang dijalankan oleh hakim-hakim di pengadilan agama (karena hanya meliputi satu bidang syariat, yaitu al-ahwal al-syakhshiyah, ditambah sedikit bidang muamalah, yaitu perbankan islami). Ketentuan ini dianggap mempunyai kelemahan karena seperti telah disebutkan di atas,

Mahkamah Syar`iyah mempunyai (mengambil) kewenangan bukan dalam lingkungan peradilan agama saja, tetapi sekali gus peradilan agama dan peradilan umum.

Dalam perjalanan waktu, UU 4/04, yang telah berusaha mengakomodir ketentuan dalam UU 18/01, diganti dengan undang-undang baru, yaitu *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman*. Sedang Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama telah disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Pertama atas Undang- Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, disempurnakan lagi dengan Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

Dalam UU 48/09, Pasal 27 disebutkan:

(1) Pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25.

(2) Ketentuan mengenai pembentukan pengadilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam undang-undang.

Sedang dalam UU 50/09, Pasal 3A, yang terdiri atas empat ayat penulis kutip dua daripadanya sebagai berikut:

(1) Di lingkungan peradilan agama dapat dibentuk pengadilan khusus yang diatur dengan undang-undang.

(2) Peradilan Syari'ah Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan agama sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan peradilan agama, dan merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan umum sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan peradilan umum.

Dari kutipan dua undang-undang di atas ada catatan yang menurut penulis perlu diperhatikan. Pengakuan bahwa Mahkamah Syar`iyah di Aceh merupakan pengadilan khusus dalam dua lingkungan peradilan (peradilan umum dan peradilan agama) yang telah diberikan dalam UU 04/04 tidak disebutkan lagi dalam UU 48/09 ini, sedang ketentuan bahwa pengadilan khusus mesti berada dalam satu lingkungan peradilan tetap dipertahankan, seperti tertera dalam Pasal 27 ayat (1) di atas. Dengan rumusan dalam UU 48/09 ini kedudukan peradilan syariat Islam di Aceh yang dilaksanakan oleh Mahkamah Syar`iyah, yang sejak awal pembentukannya (UU 18/01) sudah dinyatakan sebagai peradilan khusus dalam sistem peradilan nasional menjadi tidak jelas kembali. Penulis merasa musykil atas jalan pikiran yang digunakan para perancang dan perumus undang-undang ini, karena mengabaikan keberadaan peradilan syariat Islam dan Mahkamah syar`iyah di Aceh yang secara terang benderang telah disebutkan di dalam UU 11/06 dan sebelum itu sudah disebutkan di dalam UU 18/01, UU 04/04 dan UU 03/06.

Namun begitu ketentuan yang dihapus tersebut, tidaklah betul-betul hilang. Ketentuan tersebut dimasukkan ke dalam UU 50/09 yang merupakan penyempurnaan kedua atas UU 07/89. Ketentuan Pasal 3A UU 49/06, yang sebelumnya (dalam UU 03/06) hanya berisi ketentuan bahwa di lingkungan peradilan agama boleh dibuka pengadilan khusus, ditambah dengan ayat baru, yang menyatakan bahwa peradilan syariat Islam di Aceh merupakan pengadilan khusus yang berinduk kepada dua lingkungan peradilan. Redaksi ayat baru ini lebih kurang sama dengan redaksi dalam UU 04/04 yang sebelumnya merupakan isi UU 04/04. Sedang penjelasan dalam UU 03/06 yang menyatakan bahwa peradilan syariat Islam di Aceh merupakan peadilan khsusus dalam lingkungan peradilan agama tidak dimasukkan lagi. Ketentuan dalam UU 50/09 ini, walaupun dari satu segi masih menyebut keberadaan peradilan syariat Islam,

tetapi sekiranya dibandingkan dengan ketentuan dalam UU 11/06 dapat dianggap sebagai langkah mundur. Dalam UU 11/06 peradilan syariat Islam di Aceh sudah dinyatakan berada dalam lingkungan peradilan agama, tetapi oleh UU 50/09 dinyataan kembali berinduk kepada lingkungan peradilan umum dan peradilan agama.

Penulis tidak tahu kenapa klausula bahwa peradilan syariat Islam di Aceh merupakan peradilan khusus dalam dua lingkungan peradilan yang tercantum dalam UU 04/04 dibuang dalam UU 48/09 tetapi dimasukkan ke dalam UU 50/09. Maksudnya apakah pembuangan dari UU 48/09 dan pemasukannya dalam UU 50/09 merupakan kesepakatan para pembuat undang-undang atau hanya merupakan kebetulan. Keadaan ini menjadikan penulis bertanya-tanya, apakah pasal-pasal mengenai peradilan syariat Islam dan Mahkamah Syar`iyah yang ada dalam UU 11/06 telah dipertimbangkan secara matang oleh wakil eksekutif dan legislatif yang terlibat, ketika mereka merancang dan membahas undang-undang di atas. Atau sebaliknya mereka cenderung mengabaikan dan tidak memperhatikannya sama sekali, bahkan apakah mungkin mereka ber-*vivere pericoloso*, dengan berusaha untuk mengkerdilkan dan menghapus kewenangan bahkan keberadaan peradilan syariat Islam di Aceh secara perlahan-lahan.

Namun lepas dari alasan pembuangannya dalam satu undang-undang dan pencantumannya dalam undang-undang yang lain, kenyataan ini barangkali dapat dianggap merupakan petunjuk bahwa kebijakan menjadikan peradilan syariat Islam di Aceh sebagai sub sistem dalam sistem peradilan nasional, masih dalam tahap mencari bentuk, belum sampai ke tingkat yang dianggap patut apalagi yang ideal. Seperti terlihat, masalah peradilan syariat Islam ini tercantum dan bersinggungan dengan enam undang-undang. Pertama sekali dicetuskan di dalam UU 18/01, dinyatakan sebagai bagian dari sistem peradilan nasional dan dijalankan oleh Mahkamah Syar`iyah. Setelah ini dalam UU

04/04 dinyatakan berinduk kepada peradilan agama dan peradilan umum; Selanjutnya oleh UU 03/06 , di dalam Penjelasan resminya, dinyatakan berada dalam lingkungan peradilan agama. Selanjutnya dalam UU 11/06 dinyatakan secara jelas berada dalam lingkungan peradilan agama, lalu diabaikan dalam UU 48/09. Akhirnya diakui lagi dalam UU 50/09, tetapi berada dalam lingkungan peradilan agama dan peradilan umum, seperti dalam UU 04/04.

Melihat perkembangan yang tidak mulus bahkan cenderung berbelok-belok di atas, penulis cenderung berpendapat bahwa masalah ini perlu kepada pemikiran dan diskusi yang mendalam diantara para pakar. Untuk itu mesti terus diingat dan disadari bahwa dasar dan tujuan utama pembentukan peradilan syariat Islam yang akan dlaksanakan oleh Mahkamah Syar`iyah di Aceh adalah upaya menampung aspirasi dan perjuangan panjang masyarkat Aceh untuk menjalankan syariat Islam secara kaffah sebagai hukum positif mereka.

Sebetulnya kemusykilan yang secara sekilas dipertahankan oleh UU 50/09 sehingga kelihatan tidak sejalan dengan isi UU 11/06, sudah diperkirakan sejak awal, ketika Qanun Aceh untuk mempersiapkan kewenangan Mahkamah Syar`iyah berdasarkan UU 18/01 digodok di Aceh. Kekuatiran ini menjadi lebih kuat lagi setelah kehadiran Undang Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang disahkan pada tanggal 15 Januari 2004 (merupakan pengganti Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman). Kekuatiran ini muncul karena isi Pasal 15 yang di atas tadi sudah dikutip. Utusan DPRD Aceh, para cendekiawan di Aceh yang peduli dan terlibat dalam upaya pelaksanaan UU 18/01, dengan dukungan Ketua Mahkamah Syar`iyah Aceh dan Ketua Pengadilan Tinggi Banda Aceh pernah meminta kepada Pimpinan DPR dan Ketua Mahkamah Agung agar Mahkamah Agung membuka kantor di Aceh,

menempatkan dan menugaskan hakim-hakim khusus untuk menangani perkara kasasi yang berasal dari Mahkamah Syar`iyah. Ada beberapa argumen yang diajukan oleh DPRD Aceh pada waktu itu; pertama UU 18/01 memberi peluang sekiranya cara itu yang ditempuh. Kedua, cara ini menjadikan hakim agung yang ditugaskan tersebut akan lebih fokus dan lebih mudah memperdalam pengetahuannya tentang syariat yang akan dilaksanakan sehingga hasilnya diharapkan akan lebih baik. Ketiga, cara ini diharapkan akan lebih mempercepat proses penguatan Mahkamah Syar`iyah karena pemindahan kewenangan dari peradilan umum ke Mahkamah Syar`iyah akan dapat dilakukan secara lebih mudah, sehingga pada saatnya nanti pengadilan utama yang menangani perkara umum di bidang hukum keluarga, perdata (kehartaan) dan pidana semuanya berada di Mahkamah Syar`iyah. Keempat kasasi pun akan dapat dilakukan secra lebih mudah dan cepat, sehingga lebih meyakinkan rakyat Aceh bahwa Mahkamah Agung serius menjalankan hukum berdasar syariat yang diserahkan menjadi kewenangan Mahkamah Syar`iyah yang hanya ada di Aceh. Kelima sebagai tambahan, akan lebih memudahkan masyarakat Aceh mengawasi kinerja para hakim agung karena mereka berada di Aceh dan dapat berinteraksi langsung dengan kalangan yang mereka perlukan, semisal para cendekiawan dan ulama yang ada di Aceh. Permintaan yang disampaikan secara lisan dalam berbagai pertemuan resmi ini tentu tidak diterima. Pimpinan DPR yang berdialog dengan utusan Aceh memberi jawaban bahwa undang-undang yang telah ada, yang tidak sesuai dengan keinginan rakyat Aceh akan diperbaiki dan direvisi atau lebih dari itu akan dilakukan sinkronisasi dalam pembuatan undang-undng baru di masa yang akan datang. Begitu juga Pimpinan Mahkamah Agung, Kementerian Hukum dan HAM serta Kementerian Dalam Negeri, semua mereka memberikan jawaban lisan (lepas) yang lebih kurang sama. Peraturan untuk memperkuat dan mempermudah pelaksanaan

syariat di Aceh yang akan kita susun dan buat, sehingga proses kasasi ke Mahkamah Agung tidak akan menghambat pelaksanaan syariat Islam di Aceh.[102]

Kembali ke hukum yang akan digunakan, Mahkamah Syar`iyah diberi izin untuk mempunyai hukum materil dan formil sendiri, yang ditetapkan dengan Qanun Aceh, bukan hukum yang berlaku secara nasional. Dengan demikian walaupun aparat penegak hukumnya merupakan aparat Pemerintah (pusat) dan bukan aparat Daerah (Aceh), mereka harus menegakkan Qanun Aceh, baik di bidang materil dan juga di bidang formilnya. Dengan demikian hakim Mahkamah Syar'iyah dan Mahkamah Syar'iyah Aceh tentu mesti mempunyai kemampuan tambahan/berbeda sekiranya dibandingkan dengan hakim dari lingkungan peradilan yang lain ataupun yang berada di daerah lain karena mereka diberi tugas untuk menjalankan hukum lokal (Qanun Aceh) yang berdasar kepada syariat Islam.

Penulis masih belum dapat menentukan apakah ketentuan ini mesti dianggap sebagai bagian dari keistimewaan atau sebagai bagian dari otonomi khusus. Sekiranya dilihat dari perspektif bahwa Aceh diberi izin menyusun hukum positif

---

[102] Keinginan menjadikan Mahkamah Syar`iyah sebagai badan pengadilan utama di Aceh antara lain tersirat dari isi UU 11/06 Pasal 69 huruf c yang menyatakan: *pelantikan dan pengambilan sumpah jabatan Gubernur/Wakil Gubernur dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden Republik Indonesia di hadapan Ketua Mahkamah Syar'iyah Aceh dalam rapat paripurna DPRA.* Dan Pasal 70 huruf c yang menyatakan: *pelantikan dan pengambilan sumpah jabatan bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota dilakukan oleh Gubernur atas nama Presiden Republik Indonesia di hadapan Ketua Mahkamah Syar'iyah dalam rapat paripurna DPRK.*

Keinginan agar kasasi dan peninjauan kembali yang dilakukan Mahkamah Agung tidak merugikan pencari keadilan di Aceh disahuti antara lain dengan ketentuan bahwa kasasi dan peninjuan kembali yang menyangkut nikah, cerai, talak dan rujuk mesti selesai dalam waktu paling lambat dalam 30hari sejak didaftarkan di kepaniteraan Mahkamah Agung.

berdasar syariat Islam, sebagai bagian dari pelimpahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Aceh di bidang agama, maka izin ini menurut penulis masuk ke dalam keistimewaan. Di pihak lain kalau dilihat bahwa hukum tersebut akan dilaksanakan oleh badan peradilan dan aparat penegak hukum yang tetap diatur oleh Pemerintah Pusat dalam hal ini Mahkamah Agung, Kejaksaan Indonesia, Kepolisian Negara, Kementerian Hukum dan HAM (untuk penjara) dan Kementerian Dalam Negeri (untuk SATPOL PP dan PPNS), maka izin ini menurut penulis masuk dalam otonomi khusus, yaitu bidang yustisi. Peraturan yang dibuat Pemerintah Pusat untuk Aceh berbeda dengan peraturan yang diberlakukan untuk daerah lain. Sekiranya dua perspektif di atas digabungkan, maka kita boleh berpendapat bahwa masalah hukum positif dan lembaga peradilan yang akan menjalankannya ada yang masuk dalam ranah keistimewaan dan ada yang masuk dalam ranah kekhususan.

Mengikuti jalan pikiran ini, maka polisi (bersama-sama dengan PPNS, sebagai penyelidik dan penyidik) dan jaksa (sebagai penuntut umum) yang merupakan aparat Pemerintah (pusat) yang bertugas di Aceh, yang oleh UU No. 11/06 ditetapkan sebagai petugas penegakan qanun-qanun syariat Islam, berkewajiban menggunakan dan menegakkan Qanun Aceh dan menyingkirkan hukum nasional selama mereka bertugas di Aceh.

Tugas penyelidikan dan penyidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan jinayat yang ada di dalam Qanun Aceh, oleh UU No. 11/06 disebutkan secara tegas menjadi tugas dan kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). Ketentuan ini sedikit berbeda dengan peraturan yang berlaku secara nasional, karena dalam peraturan yang berlaku secara nasional, tugas penyelidikan dan penyidikan terhadap pelanggaran peraturan daerah dinyatakan sebagai kewenangan Penyidik Pegawai

Negeri Sipil Daerah, bukan kewenangan Kepolisian Negara. Jadi kewenangan PPNS menjadi penyelidik dan penyidik terhadap pelanggaran atas Qanun Jinayat Aceh tidaklah mutlak seperti yang berlaku di luar Aceh, tetapi secara bersama-sama menjadi kewenangan PPNS dan Kepolisian Negara. Mungkin hal ini ditempuh oleh pembuat undang-undang karena cakupan dan muatan Qanun Jinayat Aceh relatif akan luas sekali, karena seperti telah disebutkan di atas Aceh diberi izin mengaplikasikan semua ketentuan pidana (jinayat) yang ada di dalam syariat Islam menjadi hukum positif Aceh melalui Qanun Aceh. Sedang tugas penegakan hukum yang menjadi kewenangan jaksa (penuntutan) termasuk pelaksanaan syariat Islam diserahkan kepada Kejaksaan Aceh yang merupakan bagian dari kejaksaan Agung (Pasal 208). Tetapi di dalam undang-undang ini tidak ada perintah secara jelas bahwa jaksa (Kejaksaan di Aceh) harus membawa perkara pelanggaran syariat Islam ke Mahkamah Syar'iyah. Sehingga tugas dan kewenangan jaksa melimpahkan perkara pelanggaran syariat Islam ke Mahkamah syar'iyah hanya dapat diambil secara implisit, bahwa tugas penegakan hukum termasuk penegakan syariat Islam yang diberikan kepada jaksa, mencakup ke dalamnya tugas melakukan penuntutan atau melimpahkan perkara pelanggaran syariat Islam ke Mahkamah Syar'iyah.

Kembali ke masalah kasasi, mungkin muncul pertanyaan apa hukum yang akan digunakan oleh Mahkamah Agung (MA) ketika melakukan pemeriksaan kasasi dan peninjauan kembali (atas Putusan Mahkamah Syar'iyah). Undang-undng 11/06 tidak menyebutkan hal ini secara ekplisit. Namun logika sederhana tentu harus menggunakan hukum yang dipakai oleh Mahkamah Syar`iyah kabupaten/kota dan provinsi, yaitu syariat Islam yang telah dituangkan ke dalam Qanun Aceh, baik untuk hukum materil ataupun formil. Menurut penulis, kalau MA tidak menggunakan syariat Islam sebagai hukum positif, maka apa yang dilakukan oleh Mahkamah Syar`iyah kabupaten/kota dan

Mahkamah Syar`iyah provinsi bersama-sama dengan polisi dan jaksa (dalam masalah jinayat) akan menjadi sia-sia. Di pihak lain, MA dapat dianggap melanggar ketentuan undang-undang, karena UU 11/06 menyatakan hukum yang berlaku di Aceh dalam tiga bidang di atas adalah Qanun Aceh sebagai pelaksanaan syariat Islam.

Dengan jalan pikiran di atas, maka MA mesti menggunakan syariat Islam untuk memeriksa perkara dalam bidang perdata kekeluargaan (*al-ahwal al-syakhshiyyah*), perdata kehartabendaan (*mu`amalah*) dan hukum pidana (*jinayah*) yang diajukan untuk kasasi atau peninjauan kembali. Dalam hubungan ini, menurut penulis Mahkamah Agung tidak wajib menjalankan Qanun Aceh secara begitu saja, karena MA diberi kewenangan untuk menguji Qanun Aceh. Pengujian ini dapat dilakukan paling kurang untuk melihat tiga aspek yaitu, mengenai kesesuaiannya dengan kewenangan yang diberikan kepada qanun Aceh (isi qanun tidak boleh melampaui kewenangannya); kesesuaian isi qanun dengan nilai, prinsip dan norma dalam syariat yang berdasar kepada Alquran dan hadis; dan kesesuaiannya dengan konstitusi (UUD 1945 hasil amandemen) dan Pancasila sebagai hukum tertinggi dan sumber hukum tertinggi dalam NKRI. Kalau MA merasa Qanun Aceh tidak sesuai dengan salah satu atau lebih dari tiga hal di atas, maka MA dapat membatalkannya. Menurut penulis inilah salah satu fungsi yang diharapkan dari adanya kewajiban melakukan kasasi ke MA.

Ketentuan mengenai susunan Mahkamah Syar`iyah, seperti telah diuraikan di atas, langsung diatur sendiri oleh UU 11/06. Sedang hukum yang akan digunakan oleh Mahkamah Syar`iyah baik yang materil ataupun formil, oleh UU 11/06 diserahkan kepada Pemerintah Aceh (Gubrnur dan DPRA) untuk merumuskannya berdasarkan syariat Islam dan setelah itu menuangkannya ke dalam qanun Aceh. Hukum materil dan formil Mahkamah Syar`iyah yang dituangkan ke dalam qanun

Aceh, menurut penulis mesti juga digunakan oleh MA dalam pemeriksaan kasasi. Namun udang-undang secara jelas juga menyatakan bahwa MA dapat melakukan uji materi atas qanun yang didasarkan atas syariat tersebut. Ketentuan ini bersinggungan dengan ketentuan dalam UU 48/09, Pasal 28 yang menyatakan, susunan, kekuasaan, dan hukum acara Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya, dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan tata usaha negara dan peradilan militer, diatur dalam undang-undang. Walaupun undang-undang ini seperti telah diuraikan di atas tidak menyebut keberadaan Mahkamah Syar`iyah, ketentuan dalam Pasal 28 di atas menuut penulis, dapat dianggap sejalan dengan isi UU 11/06, karena penetapan qanun sebagai hukum materil dan formil Mahkamah Syar`iyah didasarkan kepada perintah undang-undang, bukan atas inisiatif dan keinginan Pemerintah Aceh tanpa izin dan perintah dari undang-undang.

D. Isi Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2007

Beralih kepada ketentuan dalam ***Undang Undang Nomor 48 Tahun 2007 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 2 Tahun 2007 tentang Penanganan Permasalahan Hukum dalam Rangka Pelaksanaan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara menjadi Undang Undang***, ada beberapa bagian yang relevan dengan pelaksanaan syariat Islam yang perlu penulis kutip sebagai berikut:

Pasal 1

Angka 6. Baitul Mal adalah lembaga agama Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, yang berwenang menjaga, memelihara, mengembangkan dan mengelola harta agama

dengan tujuan untuk kemaslahatan umat serta menjadi wali pengawas berdasarkan Syari'at Islam.
Angka 8. Pengadilan adalah Mahkamah Syar`iyah Kabupaten/Kota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Pengadilan Agama di Kepulaua Nias Provinsi Sumatera Utara bagi yang beragama Islam atau Pengadilan Negeri bagi yang tidak beragama Islam.

Pasal 8

(1) Tanah yang tidak ada lagi pemilik dan ahli warisnya yang beragama Islam menjadi harta agama dan dikelola oleh Baitul Mal.
(2) Penetapan mengenai ada atau tidaknya pemilik dan ahli waris serta pengelolaan tanah oleh Baitul Mal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Pengadilan;
(3) Permohonan penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat diajukan oleh keluarga, masyarakat, atau pengurus Baitul Mal.

Pasal 10

(1) Apabila sebelum lewat waktu 25 (dua puluh lima) tahun sejak penetapan Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) terdapat seseorang yang menyatakan bahwa tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) adalah miliknya, dan telah mendapatkan penetapan sebagai pemilik dari Pengadilan, maka Baitul Mal wajib mengembalikan tanah kepadanya.
(2) Apabila tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) telah dilakukan perubahan fisik penggunaan dan/atau pemanfaatannya, atau telah dialihkan kepada pihak lain, maka kepada bekas pemilik diberikan ganti kerugian oleh Baitul Mal.

Pasal 11

(1) Baitul Mal selaku pengelola sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8ayat (1), وَلَقَدۡ خَلَقۡنَا ٱلۡإِنسَٰنَ وَنَعۡلَمُ مَا تُوَسۡوِسُ بِهِۦ نَفۡسُهُۥۖ وَنَحۡنُ أَقۡرَبُ إِلَيۡهِ مِنۡ حَبۡلِ ٱلۡوَرِيدِ ١٦
(2) 16. Dan sesungguhnya Kami telah menciptakan manusia dan mengetahui apa yang dibisikkan oleh hatinya, dan Kami lebih dekat kepadanya daripada urat lehernya,
(3) merupakan lembaga yang berda di bawah koordinasi Pemerintah Provinsi atau Kabupaten/Kota dan bertnggung jawab kepada Gubernur, atau Bupat/Walikota danDewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Dewan perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/kota.
(4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tugas pokok, fungsi, hak, dan kewajiban Baiutl Mal diatur dengan Qanun.

Pasal 27

Harta kekayaan yang pemiliknya dan ahli warisnya tidak diketahui keberadaannya, karena hukum, berada di bawah pengawasan dan pengelolaan Baitul Mal atau Balai Harta Peninggalan sampai ada penetapan Pengadilan.

Pasal 28

Baitul Mal atau Balai Harta Peninggalan mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk ditetapkan sebagai pengelola terhadap harta kekayaan yang tidak diketahui pemilik dan ahli warisnya.

Pasal 32

(1) Dalam hal pihak keluarga tidak mengajukan permohonan penetapan wali, maka Baitul Mal atau Balai Harta Peninggalan sebagai wali pengawas mengajukan permohonan penetapan wali kepada Pengadilan;
(2) Permohonan penggantian wali dapat diajukan oleh Baitul Mal atau Balai Harta Peninggalan kepada pengadilan.

Seperti terlihat dari judulnya, undang-undang ini dikeluarkan untuk menanggulangi berbagai permasalahan dan akibat hukum yang muncul karena tsunami yang menerjang Aceh dan Pulau Nias di Sumatera Utara, pada Desember 2005. Berhubung peraturan untuk menanggulangi permasalahan hukum yng muncul akibat tsunami yang ditetapkan bagi daerah Aceh dan penduduk Aceh yang beragama Islam berbeda dengan peraturan yang diberlakukan bagi Pulau Nias dan penduduknya, maka penulis menganggap peraturan ini termasuk dalam keistimewaan, atau bagian dari pelaksanaan syariat Islam di daerah Aceh. Dengan pertimbangan ini isi undang-undang ini patut untuk dibicarakan bersama-sama dengan keistimewaan dan otonomi khusus lainnya di bidang syariat yang diberikan kepada Aceh.

Ketentuan yang menurut penulis perlu digaris-bawahi, dalam undang-undang ini keberadaan Baitul Mal di Aceh diakui sebagai Lembaga Agama Islam yang diberi kewenangan untuk menjaga, memelihara, mengembangkan dan mengelola harta agama dengan tujuan untuk kemaslahatan umat serta menjadi wali pengawas berdasarkan Syari'at Islam. Diantara harta agama tersebut adalah tanah yang tidak ada lagi pemilik atau ahli warisnya yang beragama Islam.

Sedangkan harta kekayaan yang yang tidak (belum) diketahui pemiliknya atau tidak diketahui keberadaan pemiliknya, diletakkan di bawah pengawasan dan pengelolaan Baitul Mal melalui putusan Mahkamah Syar`iyah. Sekiranya dalam waktu 25 tahun setelah putusan Mahkamah Syar`iyah, pemilik harta tersebut atau ahli warisnya datang dan meminta kembali tanah tersebut, maka Baitul Mal mesti mengembalikannya.

Mengenai perwalian, apabila keluarga yang ada tidak mengajukan permohonan ke Mahkamah Syar`iyah untuk penetapan wali bagi anak yatim atau orang *safih* (orang yang tidak sempurna akalnya) yang menjadi keluarga mereka, maka

Baitul Mal yang akan bertindak mengajukan permohonan tersebut. Begitu juga apabila wali yang ada (yang sudah ditetapkan Mahkamah Syar`iyah) tidak menjalankan tugasnya dengan baik, dan keluarga membiarkannya, maka Baitul Mal dapat mengajukan permohonan pemberhenian dan penggantian wali kepada Mahkamah Syar`iyah.

Menurut UU 48/07 ini, Baitul Mal, dalam mengelola harta agama, berada di bawah koordinasi Pemerintah Provinsi atau Kabupaten/Kota dan bertanggung jawab kepada Gubernur, atau Bupat/Walikota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Dewan perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/kota. Menurut penulis, pernyataan undang-undang bahwa Baitul Mal dalma pengelolaan harta agama berda di bawah koordinsi Pemerintah Provinsi atau kabupaten/kota, mesti diprluas kepada pengelolaan semua masalah lain yang menjadi ttugas dan kewenangan Baitul Mal. Dengan demikian Baitul Mal dalam menjalankan semua tugs dan kewengannya mestilah berada di bawah koordinasi Pemerintah Provinsi atau pemeerintah kabupaten/kota.

Sebetulnya undang-undang ini, seperti tertera pada judulnya, dilahirkan untuk menanggulangi permasalahan hokum akibat tsunami. Karena hal tersebut mungkin muncul pertanyaan apakah permasalahan yang muncul bukan akibat tsunami misalnya saja yang terjadi setelah tsunami, dapat diselesaikan dengan undang-undang ini. Menurut penulis, karena undang-undang ini tidak menyebutkan masa berlakunya, sedang masalah yang dia atur misalnya saja perwalian akan tetap ada dan tetap memerlukan pengaturan, maka undang-undang ini mestilah dianggap masih tetap berlaku, sampai nanti dinyatakan tidak berlaku secaraa resmi, atau diganti dengn undang-undang baru.

Berdasarkan jalan pikiran di atas, dapat dinyatakan bahwa keberadaan Baitul Mal di Aceh disebutkan dan diatur di dalam dua undang-undang yaitu UU 11/06 dan UU 48/07. Undang-undang ini menyatakan bahwa Baitul Mal merupakan

Lembaga Agama Islam yang diakui sebagai badan daerah non struktural, yang dalam menjalankan tugas dan kewenangannya berada di bawah koordinasi dan bertanggung jawab kepada Gubernur Aceh pada tingkat provinsi dan kepada bupati/walikota pada tingkat kabupaten/kota. Baitul Mal dalam UU 48/07 mempunyi tugas/kewenangan: (a) mengelola harta agama dalam hal ini tanah yang tidak ada lagi pemiliknya atau ahli warisnya yang beragama Islam; (b) harta kekyaan yang tidak diketahui keberadaan pemilik atau ahli warisnya; (c) mengajukan permohonan kepada Mahkmah Syar`iyah untuk penetapan wali bagi anak yatim atau orang yang *safih*, apabila kelurganya tidak mengajukan permohonan tersebut dengan berbagai sebab. Sedang di dalam UU 11/06 Baitul Mal mempunyai tugas/kewenangan mengelol zaakat, wakaf dan harta agama.

Sekiranya dikaitkan dengan undang-undang lain yang berlaku secara nasional, masalah zakat diatur dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, sedang masalah wakaf diatur dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf. Dalam kedua undang-undang ini pemerintah perlu membentuk badan independen untuk mengelola zakat dan badan independen untuk mengurusi wakaf. Dengan demikian keberadaan Baitul Mal di Aceh sebagai Lembaga Agama Islam akan bersinggungan dengan dua lembaga lain yang bersifat nasional, yang diberi tugas dan kewenangan untuk mengelola zakat dan wakaf.

Dalam UU 41/04, disebutkan sebagai berikut:

Pasal 47

(1) dalam rangka memajukan dan mengembangkan perwakafan nasional, dibentuk Badan Wakaf Indonesia.

(2) (2), Badan Wakaf Indonesia merupakan lembaga independen dalam melaksanakan tugasnya.

Pasal 48

Badan Wakaf Indonesia berkedudukan di ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan dapat membentuk perwakilan di provinsi dan atau kabupaten/kota sesuai dengan kebutuhan.

Pasal 49

(1) Badan Wakaf Indonesia mempunyai tugas dan wewenang:

a. melakukan pembinaan terhadap Nazhir dalam mengelola dan mengembangkan harta benda wakaf;
b. melakukan pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf berskala nasional dan internasional;
c. memberikan persetujuan dan/atau izin atas perubahan peruntukan dan status harta benda wakaf;
d. memberhentikan dan mengganti Nazhir;
e. memberikan persetujuan atas penukaran harta benda wakaf;
f. memberikan saran dan pertimbangan kepada Pemerintah dalam penyusunan kebijakan di bidang perwakafan.

(2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Badan Wakaf Indonesia dapat bekerjasama dengan instansi Pemerintah baik Pusat maupun Daerah, organisasi masyarakat, para ahli, badan internasional, dan pihak lain yang dipandang perlu.

Berhubung di Aceh tugas pengelolaan wakaf diserahkan kepada Baitul Mal, maka tugas BWI di atas tentu diserahkan juga kepada Baitul Mal dan karena itu di Aceh tidak perlu lagi dibentuk perwakilan BWI. Sekiranya perlu, BWI tentu dapat bekerjasama dengan Baitul Mal, baik untuk tingkat provinsi (Aceh) ataupun kabupaten kota diseluruh Aceh.

Mengenai zakat, penulis kutip beberapa pasal UU 23/11, sebagai berikut.

Pasal 5

(1) Untuk melaksanakan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk BAZNAS.

(2) BAZNAS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkedudukan di ibu kota negara.

(3) BAZNAS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri.

Pasal 6

BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional.

Pasal 7

(1) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, BAZNAS menyelenggarakan fungsi:

a. perencanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat;

b. pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat;

c. pengendalian pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; dan d. pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat.

(2) Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS dapat bekerja sama dengan pihak terkait sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(3) BAZNAS melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya secara tertulis kepada Presiden melalui Menteri dan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia paling sedikit 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.

Pasal 15

(1) Dalam rangka pelaksanaan pengelolaan zakat pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota dibentuk BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota.

(2) BAZNAS provinsi dibentuk oleh Menteri atas usul gubernur setelah mendapat pertimbangan BAZNAS.

(3) BAZNAS kabupaten/kota dibentuk oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk atas usul bupati/walikota setelah mendapat pertimbangan BAZNAS.

(4) Dalam hal gubernur atau bupati/walikota tidak mengusulkan pembentukan BAZNAS provinsi atau BAZNAS kabupaten/kota, Menteri atau pejabat yang ditunjuk dapat membentuk BAZNAS provinsi atau BAZNAS kabupaten/kota setelah mendapat pertimbangan BAZNAS.

(5) *BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota melaksanakan tugas dan fungsi BAZNAS di provinsi atau kabupaten/kota masing-masing.*

Berhubung di Aceh tugas pengelolaan zakat dan harta keagamaan lainnya diserahkan kepada Baitul Mal, maka tugas BAZNAS di atas tentu diserahkan juga kepada Baitul Mal dan karena itu di Aceh baik tingkat provinsi ataupun kabupaten/kota, tidak perlu lagi dibentuk BAZNAS Provinsi dan di kabupaten/kota tidak perlu dibentuk BAZNAS Kabupaten/Kota. Sekiranya perlu, BAZNAS tentu dapat bekerjasama dengan Baitul Mal, baik untuk tingkat provinsi (Aceh) ataupun kabupaten kota diseluruh Aceh. Undang-undang 11/06 merupakan *lex specialis* baik untuk undang-undang wakaf yang disahkan sebelum kehadiran UU 11/06 ataupun undang-undang zakat yang disahkan setelah pengesahan UU 11/06.

E. Peraturan Pelaksanaan di Bidang Syariat

Dalam UU 11/06 Bab 40, ***Ketentuan Penutup***, disebutkan sebagai berikut.

Pasal 270

(1) Kewenangan Pemerintah yang bersifat nasional dan pelaksanaan Undang-Undang ini yang menyangkut kewenangan Pemerintah diatur dengan peraturan perundang-undangan.
(2) Kewenangan Pemerintah Aceh tentang pelaksanaan Undang-Undang ini diatur dengan Qanun Aceh.
(3) Kewenangan pemerintah kabupaten/kota tentang pelaksanaan Undang-Undang ini diatur dengan qanun kabupaten/kota.

Berdsarakan ketentuan di atas ada peratura pelaskanaan yang akan dibentuk oleh Pemerintah Pusat, yang mungkin dalam bentuk peraturan pemerintah tetapi mungkin juga dalam bentuk praturan lain yang lebih rendah. Sedang di Aceh, peratuan pelaksanaan pada tingkat provinsi adalah Qanun Aceh sedang pada tingkat kabupaten/kota adalah qanun kabupaten/kota.

Ketika UU 18/01 disahkan, Pemerintah Pusat mengeluarkan *Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2003 tentang Mahkamah Syar`iyah dan Mahkamah Syar`iyah Provinsi di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam*, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 3 Maret 2003. Setelah itu Mahkamah Agung mengeluarkan keputusan yang diberi judul, *Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan dari Peradilan Umum kepada Mahkamah Syar`iyah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Nomor KMA/070/SK/X/2004, tanggal 6 Oktober 2004*. Seharusnya UU 11/06 juga mempunyai peraturan pelaksanaan di tingkat pusat, misalnya saja mengenai pelaksanaan zakat sebagai pengurang pajak penghasilan. Sepengetahuan penulis, sampai saat ini peraturan tersebut masih

belum ada, sehingga zakat yang dibayarkan kepada Baitul Mal belum menjadi faktor pengurang pajak penghasilan. Pemerintah Aceh tidak dapat melakukan pengurangan tersebut karena pemungutan pajak penghasilan dilakukan oleh (merupakan kewengnan) Pemerintah Pusat, bukan kewenangan Pemerintah Aceh atau kabupaten/kota yang ada diAceh. Dengan kata lain, seperti sebelumnya telah diuraikan, zakat sebagai faktor pengurang pajak penghasilan, merupakan otonomi khusus yang pelaksanaannya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Peraturan pelaksanaan di bawah tingkat peraturan pemeritah juga diperlukan untuk mengatur beberapa masalah lain, misalnya saja mengenai susunan Mahkamah Syar`iyah di Aceh, yang tentu dikeluarkan oleh Mahkamah Agung (berbeda dengan Pengadilan Agama di daerah lain karena ada bidang jinayat (pidana). Begitu juga pada kepolisian dan kejaksaan di Aceh, menurut penulis mestinya ada bagian tertentu/khusus yang menangani perkara jinayat berdasarkan qanun, yang berbeda dengan bagian yang menangani tindak pidana umum. Seperti telah diuraikan di atas, perkara berdasarkan jinayat akan diajukan ke Mahkamah syar`iyah, bukan ke Pengadilan Negeri.

Adapun peraturan pelaksanaan untuk tugas dan kewenangan Pemerintah Aceh, telah dihasilkan berbagai qanun, secara berangsur-angsur mulai tahun 2007. Dari berbagai qanun yang disahkan tersebut, di bawah ini penulis turunkan senarai qanun yang berkaitan dengan keistimewaan dan kekhususan Aceh di bidang syariat, yang meliputi pelaksanaan syariat Islam, pendidikan, adat dan Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU). Pemilihan ini dilakukan berdasar salah satu dari dua kriteria. Pertama judulnya sendiri, yang secara langsung atau tidak berhubungan dengan syariat, pendidikan, adat, ekonomi yang islami (syariat) dan peran ulama dalam pembangunan. Kedua berdasar yurisdiksi pengadilannya. Kalau masalah yang diatur tersebut dinyatakan sebagai kewenangan Mahkamah Syar`iyah maka penulis anggap sebagai qanun untuk syariat, sedang kalau

menjadi kewenangan Pengadilan Negeri penulis anggap bukan qanun untuk syariat.

1. Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal; (sudah diganti);
2. Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun;
3. Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Pendidikan (sudah diganti);
4. Qanun Aceh Nomor 8 Tahun 2012 tentang Lembaga Wali Nanggroe (sudah disempurnakan);
5. Qanun Aceh Nomor 9 Tahun 2008 tentang Pembinaan Kehidupan Adat Dan Adat Istiadat;
6. Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Lembaga Adat;
7. Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Perlindungan Anak;
8. Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Ulama;
9. Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Tata Cara Pemilihan Dan Pemberhentian Imum Mukim Di Aceh;
10. Qanun Aceh Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Tata Cara Pemilihan Dan Pemberhentian Keuchik Di Aceh;
11. Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2009 Tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan;
12. Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Bendera Dan Lambang Aceh (Tidak Disahkan Oleh Pemerintah Pusat);
13. Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2013 Tentang Hukum Acara Jinayat;
14. Qanun Aceh Nomor 9 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Qanun Aceh Nomor 8 Tahun 2012 tentang Lembaga Wali Nanggroe;
15. Qanun Aceh Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi Aceh;
16. Qanun Aceh Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi Aceh (qanun ini antara lain berkaitan dengan peranan adat dalam tata cara rekonsiliasi);

17. Qanun Aceh Nomor 9 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Bank Aceh Syariah (sudah diubah);
18. Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan;
19. Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Hukum Jinayat;
20. Qanun Aceh Nomor 8 Tahun 2014 Tentang Pokok-Pokok Syariat Islam;
21. anun Aceh Nomor 9 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Bank Aceh Syariah (sudah diganti);
22. Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan (sudah diubah);
23. Qanun Aceh Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pembinaan Dan Perlindungan Aqidah;
24. Qanun Aceh Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan;
25. Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pencabutan Qanun Aceh Nomor 9 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Bank Aceh Syariah;
26. Qanun Aceh Nomor 9 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Dayah;
27. Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Baitul Mal;
28. Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2018 Tentang Lembaga Keuangan Syariah;

-o0o-

BAB IV
PENUTUP

A. KESIMPULAN

Sebagai kesimpulan ada beberapa hal yang dapat penulis sampaikan. **Pertama** sekali, Pemerintah, bahkan Negara Indonesia, setelah perjalanan waktu yang panjang, pada akhirnya berusaha untuk memenuhi permintaan dan tuntutan masyarakat Aceh, agar mereka diberi izin melaksanakan syariat Islam sebagai bagian dari kegiatan pemerintahan di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, dan menjadi landasan untuk pembuatan/penyusunan hukum positif di Aceh, sehingga hukum tersebut dapat disebut sebagai hukum syariat (fiqih). Permintaan ini telah disuarakan dan diperjuangkan oleh rakyat dan pemimpin Aceh sejak awal kemerdekaan, dan telah diisi dengan dua pemberontakan yang berdarah-darah, yaitu Peristiwa Aceh 1953-1962 (di bawah pimpinan Abu Beureueh, meminta agar Aceh menjadi provinsi berotonomi dengan izin melaksanakan syariat Islam) dan Perjuangan Gerakan Aceh Merdeka 1976-2005 (di bawah pimpinan Muhammad Hasan di Tiro, menyatakan Aceh telah merdeka dan telah lepas dari Indonesia). Permintaan ini seperti terlihat dalam uraian dalam bab-bab yang lalu, disahuti Pemerintah secara relatif sungguh-sungguh mulai tahun 1999, setelah terjadinya reformasi pada tahun 1998, adanya amandemen UUD 1945 (tahun 2001-2003) dan adanya *MoU* (Nota Kesepahaman) antara Pemerintah Indonesia dengan GAM pada Agustus tahun 2005.

Sebetulnya pengakuan dan penghargaan secara politis telah diberikan pada tahun 1959, yang melapangkan jalan untuk penyelesaian Peristiwa Aceh secara tuntas pada tahun 1962. Tetapi pengakuan dan penghargaan secara politis ini tidak dilanjutkan dengan pengakuan secara formal yuridis. Dengan demikian pengakuan ini tidak berpengaruh kepada kehidupan sehari-hari masyarakat Aceh, sebagaimana tidak berpengaruh

juga kepada jalannya pemerintahan di Aceh. Kebijakan dan peraturan yang akan dijalankan Pemerintah Pusat di Aceh lebih kurang sama dengan kebijakan dan peraturan yang berlaku secara nasional di seluruh Indonesia. Hal ini terlihat secara terang benderang dalam UU No 5 tahun 1974, yang mengakui Aceh sebagai Daerah Istimewa hanyalah pada nama, sedang mengenai isi, peraturan yang berlaku di Aceh adalah sama dengan peraturan yang berlaku di daerah lain. Sedang UU No 5 tahun 1979 menyeragamkan bentuk, kewenangan dan sebutan untuk pemerintahan pada tingkat desa di seluruh Indonesia, sehingga pemerintahan *gampong* sebagai lembaga pemerintahan paling rendah di Aceh, yang mempunyai hubungan erat dengan pelaksanaan syariat pada tingkat desa mesti diubah dan tidak dapat lagi dilaksanakan. Sedang pemerintahan ***mukim*** yang sebelumnya merupakan koordinator pemerintahan desa berdasarkan adat (yang berjalin berkelindan dengan syariat), yang berada di bawah pemerintahan kecamatan, dihapuskan begitu saja.

Setelah reformasi tahun 1998, terjadi perubahan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, diberlakukan otonomi daerah melalui UU 22/99, yang dalam salah satu pasalnya mengakui keberadaan Aceh sebagai daerah istimewa. Adanya peluang ini disahuti oleh DPR dengan membuat usul inisiatif melahirkan *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh* sebagai pelaksanaan atas keistimewaan yang telah diberikan Pemerintah pada tahun 1959 yang lalu.

Setelah ini MPR, melalui *Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara*, merekomendasikan agar kepada Aceh diberikan otonomi khusus. Keputusa ini dikuatkan lagi dengan *Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, yang merekomendasikan

agar undang-undang otonomi khusus untuk Aceh tersebut dapat dikeluarkan sebelum Mei 2001. Untuk memenuhi perintah TAP MPR ini Pemerintah dan DPR mensahkan ***Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam***, yang memberikan otonomi khusus kepada Aceh.

Dalam perjalanan waktu pemberontakan GAM yang meletus sejak tahun 1976 tetap tidak dapat diatasi oleh Pemerintah, sehingga menjadikan penduduk Aceh sangat menderita. Lebih dari itu Aceh ditimpa musibah Tsunami dahsyat pada 26 Desember 2004, yang menjadikan beberapa kota di Aceh relatif hancur total, lebih 250.000 orang meninggal dunia dan hilang. Kekacauan akibat pemberontakan GAM dan kehancuran akibat tsunami menjadikan penderitaan penduduk semakin parah. Musibah ini menggerakkan Pemerintah dan pimpinan GAM untuk menyelesaikan kemelut berkepanjangan di Aceh melalui meja perundingan. Alhamdulillah berkat bantuan Marti Ahtisaari, mantan Presiden Finlandia, Direktur *Crisis Management Initiative*, sebuah LSM yang berkedudukan di Helsinki, utusan GAM dan Pemerintah Indonesia berhasil mencapai kesepakatan di Helsinki pada 15 Agustus 2005. Sebagai tindak lanjut sebuah undang-undang yang memberikan otonomi khusus kepada Aceh, disahkan secara aklamasi oleh DPR pada Agustus 2006, dengan nama Undang Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Undang-undang ini merupakan wadah untuk menampung isi MOU dan keinginan-kenginan lain dari masyarakat Aceh, terutama sekali pelaksanaan syariat Islam

Dengan demikian kehadiran tiga undang-undang yaitu UU 44/99, UU 18/01 dan UU 11/06 adalah untuk menyahuti dan memenuhi permintaan dan perjuangan rakyat Aceh agar mereka diberi izin mengurus rumah tangganya sendiri dan menjalankan syariat Islam secara *kaffah*. Berhubung UU 18/01 dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi setelah kehadiran UU 11/06, maka

undang-undang yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan syariat Islam sebagai bagian dari otonomi khusus dan keistimewaan tinggal dua buah lagi yaitu UU 44/99 dan UU 11/06.

Berdasarkan fakta dan jalan pikiran di atas paling kurang ada dua konsekwensi yang menurut penulis dapat ditarik dan perlu diperhatikan. Pertama undang-undang di atas muncul antara lain untuk memenuhi permintaan rakyat Aceh agar mereka diberi izin mempunyai pemerintahan sendiri (otonomi khusus) dan diberi izin melaksanakan syariat Islam secara *kaffah* (daerah istimewa) dalam kebijakan dan kegiatan pemerintahan dan dalam pembuatan hukum positif bagi penduduk Aceh (dalam bidang muamalat, ahwal syakhsiah dan jinayat). Lebih lanjut, sekiranya undang-undang di atas karena keterbatasan redaksi, pilihan kata, susunan kalimat atau sebab lainnya tidak dapat menampung pemberian izin dan tujuan di atas, maka menurut penulis teks tersebut perlu ditafsirkan sesuai dengan tujuan, semangat dan alasan historis pembuatannya. Dengan demikian undang-undang ini mesti dibaca dengan penafsiran teleologis dan historis, yaitu semangat memberikan izin kepada masyarakat Aceh untuk mempunyai pemerintahan sendiri dan menjalankan syariat secara *kaffah*. Kedua, dengan jalan pikiran dan semangat di atas maka Undang-undang 44/99 dan Undang-undang 11/06 mesti dianggap sebagai lex spesialis untuk Aceh sehingga semua undang-undang lain walaupun merupakan lex spesialis dalam bidangnya mesti dianggap sebagai lex generalis untuk Aceh. Dengan kata lain, dalam hubungan dengan Aceh semua undang-undang yang ada mesti dibaca dalam sinaran dan dikaitkan dengan isi Undang-undang 44/99 dan Undang-undang 11/06.

Akibat lebih lanjut dari jalan pikiran di atas, sekiranya ada pendapat yang menyatakan bahwa dua undang-undang di atas tidak sejalan bahkan melanggar asas-asas hukum tertentu, atau ada anggapan bahwa undang-undang telah memberikan

kewenangan yang terlalu besar kepada qanun, maka menurut penulis pendapat tersebut mesti disikapi dalam semangat di atas tadi, yaitu adanya pemberian izin kepada Aceh untuk menjalankan syariat sebagai kebijakan pemerintah dan sebagai dasar dari pembuatan hukum positif. Kehadiran dua undang-undang di atas menjadikan otonomi untuk Aceh disebut otonomi khusus yang bersifat asimetris sehingga dan begitu juga menjadikan hukum di Indonesia yang sebelumnya bersifat tunggal menjadi plural, karena hukum di Aceh yang berdasar kepada syariat Islam menjadi sub sistem di dalamnya.

Kedua, dari segi isi kedua undang-undang di atas memberikan kepada Aceh otonomi yang lebih luas dari otonomi yang diberikan kepada provinsi lain, yang disebut sebagai otonomi khusus dan keistimewaan. Walaupun batas antara keistimewaan dan otonomi khusus tidak disebutkan secara jelas, bahkan mungkin dapat dianggap tumpang tindih, penulis yakin bahwa otonomi khusus dan keistmewaan ini, paling kurang berisi dua hal. Pertama berhubungan dengan masalah yang sudah diotonomikan, yang sudah diserahkan kepada semua daerah untuk mengurusnya dan yang kedua berhubungan dengan masalah yang tidak diotonomikan, yang merupakan kewenangan Pemerintah Pusat untuk mengurusnya.

Dalam masalah yang sudah diotonomikan, peraturan dan kewenangan yang diberikan kepada Aceh ada yang berbeda dengan yang diberikan kepada daerah lain (mungkin dapat disebut sebagai otonomi yang lebih luas), misalnya di Aceh ada lembaga keistimewaan baik dalam bentuk SKPD ataupun lembaga daerah non struktural yang tidak ada di daeah lain. Begitu juga anggota DPRD di Aceh lebih banyak dari anggota DPRD di daerah lain (berjumlah 125% dari jumlah anggota DPRD di daerah lain). Begitu juga masalah pertanahan, telah secara jelas dinyatakan sebagai kewenangan Aceh, bukan lagi kewenangan Pemerintah Pusat.

Dalam masalah yang tidak diotonomikan (hubungan luar negeri, pertahanan dan keamanan, moneter, hukum dan peradilan, agama dan penentuan NSPK), yang menjadi kewenangan Pemerintah pusat, Aceh juga mendapat perhatian khusus. Sebagian dari masalah ini ada yang diserahkan kepada Aceh untuk mengurusnya sehingga menjadi kewenangan Aceh, yaitu di bidang agama (yang pemahamannya diperluas sedemikian rupa, sehingga bersinggungan dengan hukum dan moneter). Tetapi ada juga yang tetap diurus oleh Pemerintah Pusat, tetapi dengan peraturan yang berbeda, tidak sama dengan di daerah lain, sehingga perlu kepada perhatian khusus. Dengan kata lain karena diperintahkan untuk diatur secara berbeda dengan daerah lain oleh undang-undang, maka tentu perlu kepada peraturan pemerintah atau peratuan lainnya atau paling kurang ada pasal-pasal dalam peraturan tersebut, yang berisi ketentuan khusus untuk Aceh. Sekiranya Pemerintah memberlakukan peraturan yang berlaku untuk daerah lain secara begitu saja untuk Aceh, maka apa yang oleh undang-undang diberikan kepada Aceh sebagai keistimewaan atau otonomi khusus, akan menjaid sia-sia dan tidak ada maknanya, sehingga mungkin sekali akan menimbulkan kekecewaan pada masyarakat Aceh di samping akan ada anggapan dan penilaian bahwa Pemerintah telah melangkahi undang-undang.

Sebagai contoh mengenai kewenangan Pemerintah Pusat yang diserahkan kepada Aceh, UU 11/06 memberikan kewenangan kepada Pemerintah Aceh untuk mengurusi masalah haji dan menjadikan zakat sebagai PAD (khusus) Aceh dan kabupaten/kota. UU 11/06 juga secara jelas memberi kewenangan kepada Pemerintah Aceh untuk menyusun hukum positif di bidang perdata kekeluargaan, perdata keharta-bendaan dan pidana yang akan digunakan oleh Mahkamah Syar`iyah, dan diberlakukan kepada seluruh penduduk Aceh yang beragama Islam, mulai dari pengadilan tingkat pertama (kabupaten/kota) sampai pengadilan kasasi (Mahkamah Agung).

Sedang mengenai contoh dari tugas dan kewenangan yang masih tetap pada Pemerintah Pusat tetapi untuk Aceh diatur berbeda, UU 11/06 menetapkan adanya Mahkamah Syar`iyah di Aceh sebagai peradilan khusus, yang tidak ditemukan di daerah lain (menjadi bagian dari peradilan agama, mempunyai kewenangan di bidang jinayat dan tetap berinduk ke mahkamah Agung); adanya penugasan kepada jaksa untuk membawa perkara jinayat ke Mahkamah Syar`iyah (menjadi penuntut umum di Mahkamah Syar`iyah); dan adanya penetapan zakat sebagai pengurang pajak penghasilan (di daerah lain menjadi pengurang harta kena pajak, sedang di Aceh menjadi pengurang dari pajaknya sendiri).

Dengan demikian, pembuatan peraturan lebih lanjut, sebagai pelaksanaan otonomi khusus dan keistimewaan yang diatur dua undang-undang di atas, ada yang mesti dilakukan oleh Pemerintah Pusat baik melalui Peraturan Pemerintah atau peraturan lainnya pada tingkat nasional dan ada yag akan dilakukan oleh Pemerintah Aceh melalui qanun Aceh atau peraturan gubernur.

Ketiga, mengenai peraturan-peraturan lebih lanjut yang perlu dibuat sebagai peraturan pelaksanaan dari dua undang-undang di atas. Pemerintah Aceh telah melahirkan beberapa buah qanun dalam hubungan dengan pelaksanaan syariat Islam, yang sebagiannya dibuat sebagai hukum positif untuk pegangan Mahkamah Syar`iyah dan sebagiannya lagi merupakan bagian dari penyusunan kebijakan pemerintahan. Berhubungan beda antara pelaksanaan syariat sebagai tugas pemerintahan dan pelaksanaan syariat sebagai bagian dari hukum positif tidak disebutkan secara jelas di dalam undang-undang, maka ketidakjelasan tersebut terus berlanjut dan ditemukan kembali di dalam qanun-qanun Aceh. Ada qanun mengenai kebijakan pemerintahan yang sebetulnya bersifat mengatur, tetapi diberi sanksi mengikuti sanksi untuk qanun jinayat.

Sedang Pemerintah Pusat, sepengetahuan penulis belum mengeluarkan peraturan pemerintah atau peraturan lain untuk menjalankan undang-undang mengenai pelaksanaan otonomi khusus dan keistimewaan di bidang syariat yang telah diberikan kepada Aceh secara signifikan.[103] Zakat sebagai pengurang pajak misalnya, masih belum dapat dijalankan karena DIRJEN PAJAK tidak mau melaksanakannya, antara lain karena alasan belum ada JUKNIS atau JUKLAK-nya. Namun begitu menteri dalam Negeri dalam hal ini DIRJEN Anggaran telah memberikan petunjuk untuk penata-kelolaan zakat sebagai PAD khusus, sehingga zakat sebagai PAD khusus telah dapat dijalankan.[104]

B. SARAN-SARAN

Sebagai saran, ada beberapa buah yang penulis rasa patut untuk disampaikan sebagai berikut. **Pertama**, untuk para akademisi dan ilmuwan ada dua hal yang penulis sarankan. Pertama, mereka sangat diharapkan bersedia untuk meneliti dan berpikir, sehingga dapat memberi penjelasan, apakah teori yang selama ini digunakan mengenai kewenangan dan hubungan Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah (karena sudah ada otonomi khusus), dan begitu juga teori mengenai keberlakuan hukum (karena Aceh diberi izin menyusun hukum positif sendiri sebagai sub sistem dalam sistem hukum nasional) masih dapat dipakai. Apa teori yang tepat, yang sebaiknya digunakan untuk menjelaskan kedudukan Aceh yang memperoleh keistimewaan

[103] Perlu dsebutkan, Pemerintah telah mengeluarkan beberapa Peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaan dari otonomi khusus Aceh ini, seperti PP tentang Pemilihdan SEKDA;

[104] Pemerintah Aceh membentuk sebuah tim untuk mengadvokasi pelaksanaan otonomi khusus dalam hubungan dengan tugas-tugas yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, tetapi perhatian mereka kelihatannya lebih terfokus pada bidang ekoonomi dan politik dan belum beranjak ke bidang pelaksanaan syariat Islam. Seperti telah penulis singgung di atas, Pemeintah Pusat

dan otonomi khusus (yang bersifat asymetris), dan izin merumuskan hukum positif baru sebagai sub sistem dalam sistem hukum nasional yang sekarang berlaku. Sekiraya teori yang ada tidak dapat digunakan, maka tentu mereka perlu merusmuskan teori baru, karena tugas menghasilkan teori pada biasanya terpulang pada para akademisi dan ilmuwan yang bertugas untuk berpikir dan meneliti sebagai insan kampus. Kedua, para akademisi dan ilmuwan, bersama-sama dengan ulama juga perlu menyusun rumusan dan strategi mengenai syariat yang akan dijalankan di Aceh pada masa sekarang, yaitu fiqih dalam negara bangsa, yang sampai batas tertentu akan berbeda dengan fiqih yang ada di dalam mazhab-mazhab, yang selama ini dipelajari dan dikembangkan diberbagai lembaga pendidikan baik yang modern atau pun yang tradisional. Bagaimana perbedaan ini dijelaskan dan bagaimana bentuk dari fiqih baru yang akan dihasilkan dan setelah itu diterapkan di Aceh (bahkan Indonesia, Nusantara) tentu mesti kita pulangkan kepada para cendekiawan dan insan akademis. Mereka inilah yang kita harapkan mampu merumuskan fiqh yang berorientasi ke masa sekarang bahkan masa depan dalam konteks Indonesia sebagai negara bangsa di awal abad ke dua puluh satu sekarang.

Kedua, lepas dari harapan yang disampaikan kepada para akademisi, ilmuwan dan ulama di atas, Pemerintah Aceh diharapkan tetap menjaga komitmen bahwa syariat yang akan dijalankan di Aceh akan selalu berorientasi ke masa sekarang bahkan masa depan. Lebih dari itu pelaksanaan syariat mesti dijaga agar tetap dijalankan secara bertahap, setelah konsep-konsepnya disusun secara matang, dengan selalu mempertimbangkan kemaslahatan dan kelapangan, bahkan adat dan budaya lokal penduduk Aceh. Petimbangan-petimbangan ini tentu akan dilakukan selama nash Alquran dan hadis mungkin untuk ditafsirkan ke arah itu. Pemerintah, para ilmuwan dan para ulama hendaknya tidak mengikatkan diri

secara ketat kepada pendapat ulama masa lalu apalagi mengikatkan diri kepada mazhab tertentu, karena kebijakan seperti itu akan menimbulkan kekakuan dan kesulitan, bukan kelapangan dan kemudahan. Sekiranya komitmen ini tidak dihayati dan tidak dijaga dengan sungguh-sungguh, penulis kuatir pelaksanaan syariat di Aceh disadari atau tidak akan beralih dari berorientasi ke masa depan menjadi berorientasi ke masa lalu. Apabila hal ini terjadi, maka akan timbul berbagai kekakuan dan kesukaran, sehingga pada tahapan berikutnya syariat yang dijalankan tersebut tidak akan mampu memberikan keadilan dan perlindungan. Dengan demikian janji, harapan dan bahkan keyakinan bahwa penduduk akan merasa lebih nyaman, lapang dan adil berada di bawah naungan syariat dibandingkan dengan berada di abwah sistem hukum sekuler tidak akan tercapai, akan jauh panggang dari api.

Ketiga, Pemerintah Pusat diharapkan dapat menyelesaikan semua peraturan pelaksanaan yang diperlukan sesuai dengan permintaan bahkan perintah UU 11/06, dan lebih dari itu menyediakan anggaran yang cukup untuk melaksanakan tugas-tugas yang oleh undang-undang dinyatakan sebagai tugas keistimewaan atau otonomi khusus yang mesti dilaksanakan Pemerintah Pusat di Aceh. Kalau hal ini ditunda-tunda, apalagi ada niat untuk sama sekali tidak akan melakukannya, maka akan muncul kembali anggapan di mata masyarakat Aceh bahwa Pemerintah memang tidak sungguh-sungguh dan tidak serius dalam memberikan izin pelaksanaan syariat kepada Aceh. Dalam jangka panjang kekecewaan yang timbul mungkin sekali akan menjadi bertumpuk, yang pada giliran berikutnya bisa jadi akan menimbulkan konsekwensi serius, sebagaimana pada masa lalu, yang telah menimbulkan dua pemberontakan besar yang berkepanjangan.

Keempat, Dewan Perwkilan Rakyat (DPR) hendaknya selalau ingat bahwa Aceh merupakan daerah dengan otonomi khusus yang asymetris, sehigga peraturan yang mereka hasilkan

tidak bertentangan atau menafikan apa yang selama ini, dengan susah payah telah disusun dan dirumuskan untuk diberikan kepada Aceh. Anggota DPR tertama yang berasal dari Daerah Pemilihan Aceh, yang jumlahnya tidak sampai 0,3% dari semua anggota DPR perlu secara terus menerus mengawal dan memperhatikan produk perundang-undangan dan kebijakan yang akan dihasilkan, agar semua bahan tersebut paling kurang tetap sejalan dengan otonomi khusus dan keistimewaan yang telah diberikan kepada Aceh, bahkan kalau mungkin lebih dari itu, dapat semakin menguatkan apa yang telah dicapai Aceh dalam perjuangan panjang selama usia republik yang kita cintai ini.

Sebagai penutup, penulis mengutip dua ayat Alquran, satu dari surat an-Nahl ayat 125, yang sebagiannya sudah dituliskan di atas dan satu lagi dari al-Ma'idah ayat 8.

> *Serulah ke Jalan Tuhanmu dengan hikmah dan kebijaksanaan.*
> *Berikan argumen (bantahan) yang lebih baik (dari argumen yang mereka berikan).*
> *Sungguh Tuhanmulah yang lebih mengetahui siapa yang tersesat dari jalan Nya.*
> *DanDia pulalah yang lebih mengetahui siapa orang yang mendapat bimbingan.*
> (QS. an-Nahl: 125)

> *Wahai orang yang beriman!*
> *Tegakkan keadilan karena Allah, dan menjadi saksilah atas kebenaran.*
> *Dan janganlah kebencian orang lain (kepadamu) mendorong kamu untuk berlaku tidak adil.*
> *Berlaku adillah.*
> *Itu lebih dekat kepada takwa.*
> *Bertaqwalah kepada Allah.*
> *Sungguh, Allah tahu benar apa yang kamu lakukan.*

(QS. al-Maidah: 8)

Wallahu a`lam bi-sh shawab wa ilayh-il marji` wa-l ma`ab.

Kepada Allah penulis berserah diri, kepada-Nya dipersembahkan bakti, kepada-Nya dimohon hidayah pencerah nurani dan kepada Nya pula di mohon ampun pembersih hati.

-o0o-

DAFTAR PUSTAKA

Al Yasa`Abubakar, *Syariat Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Paradigma, Kebijakan dan Kegiatan*, Dinas Syariat Islam Aceh, edisi IV, 2006;

----------, *Metode Istislahiah, Pemanfaatan Ilmu Pengetahuan dalam Ushul Fiqh*, Prenadamedia Group, Jakarta, cet. 1, 2016;

Amran Zamzami, *Jihad Akbar di Medan Area*, Bulan Bintang, Jakarta, cet. 1, 1990;

Badruzzaman Ismail (*et. all*) *Perkembangan Pendidikan di Daerah Istimewa Aceh*, Majelis Pendidikan Daerah Istimewa Aceh, Banda Aceh, 1995;

Bacharuddin Yusuf Habibie, *Detik Detik yang Menentukan, Jalan Panjang Indonesia Menuju Demokrasi*, THC Mandiri, Jakarta, cet. 2, 2006;

Baihaqi AK, *Langkah Langkah Perjuangan*, Tetungi Pasir Mendale, Bandung, cet 1, 2008;

Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Aceh (*ed*), *Kronologi Lahirnya Undang-Undang Republik Indonesia nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh*, Biro Hukum Setda Aceh, 2000;

Fairus M. Nur Ibrahim (ed), *Syariat di Wilayah Syariat*, Dinas Syariat Islam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Banda Aceh, cet. 1, 2002;

Fajri Matahati Muhammadin dan Dian Agung Wicaksono, *Hukum Cambuk sebagai Implementasi Syariat Islam pada Qanun Aceh dalam Perspektif Konstitusi dan* Convention against Torture, (laporan penelitian, tidak diterbitkan), Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2016.

Hamid Awaluddin, *Damai di Aceh: Catatan Perdamaian RI-GAM di Helsinki*, CSIS, Jakarta, cet 1, 2008;

Hardi, *Daerah Istimewa Aceh, Latar Belakang Politik dan Masa Depannya*, Jakarta, Bulan Bintang, cet. 1, 1993;

Ibrahim Alfian, "Sejarah Aceh Selayang Pandang" dalam Bahrul Ulum, ed., *Selama Rencong adalah Tanda Mata: Aceh dalam Rentang Konflik dan Harapan di Masa Depan*, Koalisi NGO HAM, Banda Aceh – Jakarta;

Ismail Salim `Abd al-`Al, *Al-Bahts al-Fiqihi, Thabi`atuh, Khasha'ishuh, Ushuluh, Mashadiruh ma`a al-Mushthalahat al-Fiqihiyyah fi al-Madzahib al-`Arba`ah*, Maktbah al-Zahra', Kairo, cet. 1, 1992;

Ismuha, "*Sedjarah dan Perkembangan Peradilan Agama di Atjeh"*, dalam Analiansyah, (ed. At all) *Syari`at Islam di Nanggroe Aceh Darussalam*, Dinas Syari`at Islam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Banda Aceh, cet. 1, 2008;

Kaoy Syah, HM, *Keistimewaan Aceh dalam Lintasan Sejarah, Proses Pembentukan UU No 44/1999*, Pengurus Besar Al-Jam`iyatul Washliyah, Jakarta, cet. 1, 2000;

Mushthafa Syalabi, *Al-Madkhal fi al-Ta`rif bi al-Fiqh al-Islami wa Qawa'id al-Milkiyyah wa al-`Uqud Fih*, Dar al-Ta'lif, Kairo, 1964;

Nazaruddin Sjamsuddin, *Pemberontakan Kaum Republik: Kasus Darul Islam Aceh*, Grafiti, Jakarta, cet. 1, 1990;

Nur El Ibrahimy, M, *Peranan Tgk. M. Daud Beureu-eh dalam Pergolakan Aceh*, Media Dakwah, Jakarta, edisi revisi, 2001;

Saldi Isra, *Pembagian Kewenangan Pusat-Daerah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh*, makalah disampaikan dalam FGD dengan tema "Pembagian Kewenangan Pusat-Daerah dalam Perspektif Undang-Undang Pemerintahan Aceh", diselenggarakan oleh Forum LSM Aceh bekerja sama

dengan Forbes BRA, di Banda Aceh, 22 Novemver 2006;

http://lama.elsam.or.id, publikasi dengan judul, TOLAK PELAKSANAAN HUKUMAN CAMBUK DI ACEH, Urgent Action No : 12/PH/UE/Elsam/VI/05, di akses tanggal 10 Desember 2017.

-o0o-