

Menakar Konstitusionalitas Syari'at Islam dan Mahkamah Syar'iyah di Provinsi Aceh

Measuring the Constitutionality of Islamic Law and the Syar'iyah Court in the Aceh Province

Hani Adhani

*PhD Candidate Faculty of Law,
International Islamic University Malaysia (IIUM)
P.O. Box 10, 50728 Kuala Lumpur, Malaysia
Email: adhanihani@gmail.com*

Naskah diterima: 06/03/2019 revisi: 25/08/2019 disetujui: 27/08/2019

Abstrak

Salah satu *point* penting yang diatur dalam perjanjian Helsinki terkait dengan penegakan hukum di Aceh adalah diberlakukannya Qanun dan Peradilan Syar'iyah dengan tujuan untuk menghormati tradisi sejarah Islam dan adat istiadat rakyat Aceh yang mayoritas muslim. Pembentukan Pengadilan Syar'iyah di Provinsi Aceh merupakan salah satu upaya untuk membuat kekhususan sebagaimana diatur dalam perjanjian Helsinki pada tahun 2005. Namun, dalam dataran teknis, pengaturan manajemen Pengadilan Syar'iyah masih terkendala adanya dua aturan hukum yang berlaku yaitu Qanun yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Aceh dan undang-undang yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat beserta Presiden. Hal tersebut mengakibatkan Undang-Undang Pemerintahan Aceh yang mengatur tentang teknis pengaturan Pengadilan Syar'iyah dan pembuatan Qanun juga banyak dilakukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi dan Qanun banyak di *review* ke Mahkamah Agung, meskipun Kementerian Dalam Negeri telah melakukan pengawasan terhadap Qanun tersebut. Tulisan ini bertujuan untuk melakukan analisis tentang efektifitas pemberlakuan Qanun dan Pengadilan Syar'iyah di Provinsi Aceh pasca diundangkannya Undang-Undang Pemerintahan Aceh. Adapun tulisan ini dibuat dengan menggunakan metode penulisan normatif dengan pendekatan studi historis dan pendekatan studi kasus. Hasil penelitian

menunjukkan bahwa Pengadilan Syar'iyah yang telah dibentuk di Provinsi Aceh meski pada awalnya mengalami kendala teknis manajemen pengaturan perundang-undangan, namun dapat berjalan baik dan tidak ada tumpang tindih kewenangan antara Pengadilan Syar'iyah dan Pengadilan Umum. Adanya kekhususan yang diberikan oleh Pemerintah Indonesia kepada Provinsi Aceh merupakan bagian dari upaya untuk menjalankan amanat konstitusi khususnya Pasal 18B UUD 1945 sehingga Aceh tetap menjadi bagian dari wilayah hukum Negara Indonesia.

Kata kunci: *Qanun*, Pemerintahan Aceh, Mahkamah Syar'iyah, Mahkamah Konstitusi.

Abstract

One crucial point regulated in the Helsinki agreement related to law enforcement in Aceh is the enactment of the qanun and the Shariah Judiciary to respect the historical traditions of Islam and the customs of the people of Aceh which are predominantly Muslim. The establishment of the Syar'iyah Court in Aceh Province was one of the efforts to make it specific as stipulated in the Helsinki agreement in 2005. However, in the technical landscape, the management arrangement of the Syar'iyah Court was still constrained by the existence of two applicable legal rules namely the qanun made by the Council Regional Representatives of the Aceh Province and the laws made by the House of Representatives and the President. This resulted in the Law on the Governing of Aceh governing the technical arrangements of the Syar'iyah Court and the making of Qanun as well as many judicial reviews to the Constitutional Court and many of the qanun was reviewed by the Supreme Court, even though the Ministry of Home Affairs had conducted oversight of the qanun. This paper aims to analyse the effectiveness of the implementation of the qanun and the Sharia Court in Aceh Province after the enactment of the Law on the Governing of Aceh. This paper was written using the normative writing method with a historical study approach and a case study approach. The results showed that the Syar'iyah Court which had been established in Aceh Province despite initially experiencing technical problems in the management of legislative arrangements, but it could run well and there was no overlapping of authority between the Syar'iyah Court and the General Court. The specificity given by the Government of Indonesia to the Province of Aceh is part of the effort to carry out the mandate of the constitution, especially Article 18B of the 1945 Constitution so that Aceh remains part of the jurisdiction of the State of Indonesia.

Keywords: *Qanun, Aceh Government, Mahkamah Syariah, Constitutional Court.*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasal 18B yang menyatakan bahwa “*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang*”.¹ Pasal tersebut adalah merupakan pasal yang mengatur tentang kekhususan bagi pemerintahan daerah yang ada di Indonesia. Saat ini setidaknya ada empat pemerintahan daerah yang bersifat khusus ataupun istimewa yaitu: Provinsi Aceh, Provinsi DKI Jakarta, Provinsi DI Yogyakarta dan Provinsi Papua. Dari keempat pemerintahan daerah tersebut apabila dilihat dari sistem hukum yang ada masih mengacu kepada sistem hukum nasional Indonesia sebagaimana diatur dalam UUD 1945. Namun khusus untuk provinsi Aceh, ada hal yang berbeda dimana dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh, sistem hukum yang dipakai adalah Syari'at Islam dimana di Aceh dimungkinkan untuk membuat undang-undang ataupun peraturan yang berdasarkan Syari'at Islam yang juga dikenal dengan Qanun. Begitupun dengan sistem pengadilan yang digunakan juga menggunakan sistem pengadilan Syari'at Islam yang berbeda dengan pengadilan di provinsi lainnya di Indonesia, dimana di Aceh dibentuk pengadilan khusus yang bernama Mahkamah Syar'iyah selaku pelaksana kekuasaan kehakiman dalam lingkungan peradilan agama yang merupakan bagian dari sistem peradilan nasional. Mahkamah Syar'iyah ini terdiri atas Mahkamah Syar'iyah kabupaten/kota sebagai pengadilan tingkat pertama dan Mahkamah Syar'iyah Aceh sebagai pengadilan tingkat banding.² Adapun terkait dengan hukum acara yang berlaku pada Mahkamah Syar'iyah adalah hukum acara yang diatur dalam Qanun Aceh.

B. Perumusan Masalah

Adapun rumusan masalah yang diangkat dalam tulisan ini yakni sebagai berikut: *pertama*, bagaimanakah eksistensi pemberlakuan hukum Syari'at Islam di Aceh? *kedua*, bagaimana eksistensi pemberlakuan Mahkamah Syar'iyah di Aceh?, *ketiga*, bagaimana prospektif diberlakukannya Syar'iyah Islam dan dibentuknya Mahkamah Syar'iyah di Aceh bagi penegakan hukum di Indonesia?

C. Metode Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam tulisan ini yakni pendekatan konstitusi (*constitutional approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*),

¹ Lihat Pasal 18B Perubahan Keempat, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

² Lihat Bab XVIII Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

pendekatan konseptual (*conceptual approach*), serta pendekatan kasus (*case approach*). *Pertama*, pendekatan konstitusi digunakan untuk mengkaji konstitusi (UUD 1945) terkait dengan kekhususan Provinsi Aceh dalam pembahasan amandemen UUD 1945. *Kedua*, pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan Aceh, Pemerintahan Aceh dan Mahkamah Syar'iyah. *Ketiga*, pendekatan kasus yang digunakan pada tulisan ini terkait dengan telaah atas Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pengujian Undang-Undang Pemerintahan Aceh. Adapun bahan hukum yang digunakan dalam tulisan ini terbagi menjadi dua (2) tipe bahan hukum, yakni bahan hukum primer berupa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dan bahan hukum sekunder yakni sumber kepustakaan terkait dengan Aceh, Pemerintahan Aceh, Syari'at Islam dan Mahkamah Syar'iyah.

PEMBAHASAN

A. Keistimewaan Provinsi Aceh

Kebijaksanaan Kolonial Belanda selama tiga ratus tahun yang dilakukan di daerah jajahannya yaitu Hindia Belanda, membuat Bangsa Indonesia yang selama tiga abad lamanya dijajah selalu mengalami tekanan dan penindasan yang begitu hebat dari pemerintahan kolonial Belanda. Hal ini dikarenakan adanya kebijakan kolonial Belanda dari zaman ke zaman yang terus terjadi dan seringkali kebijakan yang diberlakukan selalu saja merugikan rakyat Indonesia, dan di lain pihak selalu saja menguntungkan Pemerintah Belanda.³ Sejak kemerdekaan Republik Indonesia tahun 1945, seluruh wilayah negara Indonesia pada saat itu yang dijajah oleh Belanda memutuskan untuk bergabung ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia mulai dari Aceh hingga Maluku.

Aceh yang juga terkenal dengan sebutan "Serambi Mekah" menjadi wilayah pertama yang memutuskan untuk bergabung ke Negara Kesatuan Republik Indonesia. Meski seluruh wilayah bagian Indonesia pada saat itu satu dengan yang lainnya memiliki perbedaan, baik dari segi suku, adat, budaya, agama, dan ras namun yang menyatukan semuanya adalah karena adanya penderitaan yang dialami oleh masyarakat karena penjajahan Belanda yang berlangsung selama

³ Ayi, Santosa dan Supriatna, *Buku Ajar Sejarah Pergerakan Nasional (Dari Budi Utomo 1908 Hingga Proklamasi Kemerdekaan 1945*, Bandung, Universitas Pendidikan Indonesia, 2008, h. 60.

lebih dari 350 tahun. Perlawanan yang dilakukan oleh para pejuang di berbagai daerah di Indonesia dilakukan secara terus menerus tanpa pantang menyerah hingga akhirnya Indonesia dapat meraih kemerdekaan pada tahun 1945.

Setelah Jepang menyerah pada tanggal 15 Agustus 1945, Indonesia segera memproklamkan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945. Dengan demikian, antara tanggal 15 Agustus sampai tanggal 2 September 1945, terdapat *vacuum of power* di seluruh wilayah pendudukan Jepang, termasuk di bekas jajahan Belanda. Di masa *vacuum of power* tersebut, para pemimpin Bangsa Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 menyatakan kemerdekaan bangsa Indonesia, dan pada tanggal 18 Agustus 1945 membentuk pemerintahan dengan pengangkatan Soekarno sebagai Presiden dan Muhammad Hatta sebagai Wakil Presiden, sehingga dengan demikian tiga syarat untuk pembentukan suatu negara telah terpenuhi, yaitu : 1) adanya wilayah, 2) adanya penduduk, dan 3) adanya pemerintahan.⁴

Puncak perjuangan yang dilakukan oleh rakyat dan para pejuang kemerdekaan di seluruh daerah di Indonesia pada akhirnya mencapai puncaknya pada tanggal 17 Agustus 1945 dengan dibacakannya proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia yang dibacakan oleh Soekarno dan Hatta yang menjadi simbol bahwa Indonesia telah merdeka dan lepas dari penjajahan. Soekarno-Hatta yang juga menjadi Presiden dan Wakil Presiden RI pertama menjadi motor adanya pergerakan kemerdekaan. Satu hari setelah kemerdekaan tepatnya pada tanggal 18 Agustus 1945 diadakan rapat untuk menetapkan UUD 1945 menjadi konstitusi Indonesia dan menjadi aturan tertinggi yang dibuat untuk mengatur Negara Republik Indonesia.

Kelahiran UUD 1945 tidak bisa dipisahkan dari perjuangan kemerdekaan negara Indonesia. Berabad-abad bangsa Indonesia mengalami kerugian dan penderitaan multidimensi di bawah penjajahan negara lain, yaitu Portugis, Belanda, dan Jepang. Kerugian dan penderitaan itu, antara lain, disebabkan dominasi politik, eksploitasi sumber daya ekonomi, ekspansi kebudayaan, dan diskriminasi sosial yang dilakukan penjajah. Penderitaan yang berkepanjangan itu pada akhirnya melahirkan gerakan perlawanan terhadap penjajah untuk mencapai sebuah negara yang merdeka, terutama setelah munculnya generasi terdidik di kalangan bangsa Indonesia.⁵ Pada masa awal kemerdekaan, Bangsa Indonesia berupaya untuk membentuk beberapa alat kelengkapan negara, misalnya membentuk kementerian

⁴ *Ibid*: 132

⁵ Buku 1, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.

dan departemen, membentuk alat pertahanan dan keamanan, tidak terkecuali membentuk provinsi untuk membagi wilayah negara Republik Indonesia. Pada awal kemerdekaan Indonesia, setidaknya wilayah Indonesia dibagi menjadi delapan provinsi. Masing-masing provinsi memiliki gubernur sebagai kepala daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan. Berikut merupakan daftar delapan provinsi yang dibentuk beserta nama-nama gubernur yang menjadi kepala daerah:⁶

- 1) Provinsi Sumatra : Teuku Muhammad Hasan
- 2) Provinsi Jawa Barat : Sutarjo Kartahadikusumo
- 3) Provinsi Jawa Timur : RM Surjo
- 4) Provinsi Jawa Tengah : R. Panji Suroso
- 5) Provinsi Sunda Kecil (Nusa Tenggara) : Mr. I Gust Ketut Pudja
- 6) Provinsi Maluku : Mr. J. Latuharhary
- 7) Provinsi Sulawesi : Dr. G.S.SJ. Ratulangi
- 8) Provinsi Kalimantan : Ir. Pangeran Moh. Noor

B. Provinsi Aceh dan Negara Kesatuan Republik Indonesia

Salah satu yang mendasari bergabungnya Aceh ke dalam wilayah Indonesia adalah karena pada masa kekuasaan Belanda, Bangsa Aceh mulai mengadakan kerjasama dengan wilayah-wilayah lain di Indonesia dan terlibat dalam berbagai gerakan nasionalis dan politik. Sarekat Islam, sebuah organisasi dagang Islam yang didirikan di Surakarta pada tahun 1912, tiba di Aceh pada sekitar tahun 1917. Ini kemudian diikuti organisasi sosial Muhammadiyah pada tahun 1923. Muhammadiyah membangun sebuah sekolah Islam di Kutaraja (kini bernama Banda Aceh) pada tahun 1929. Kemudian pada tahun 1939, Partai Indonesia Raya membuka cabangnya di Aceh dan menjadi partai politik pertama di sana. Pada tahun yang sama, para ulama mendirikan PUSA (Persatuan Ulama Seluruh Aceh), sebuah organisasi anti-Belanda.⁷

Wilayah Aceh yang tergabung dalam Provinsi Sumatera pada awal kemerdekaan menjadi daerah pertama yang bergabung ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aceh sebagai wilayah Indonesia paling barat, apabila melihat adat dan budaya memang memiliki kekhususan dibandingkan provinsi lainnya di Indonesia. Kekhususan itu menjadi ciri khas dan identitas Aceh sehingga Aceh

⁶ Muhammad Rifai Fajrin, "Pembentukan Provinsi pada Masa Awal Kemerdekaan", <http://www.sarisejarah.com/2015/02/pembentukan-provinsi-pada-masa-awal.html>, diunduh pada 27 Februari 2019.

⁷ Sejarah Aceh, History, Government Aceh Website, <http://maa.bandaAcehkota.go.id/profil/sejarah-Aceh/>, diunduh pada 27 Februari 2018.

selalu berupaya untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia oleh karena berkeinginan untuk membentuk Negara Islam Aceh. Tercatat ada dua gerakan pemberontakan yang dilakukan oleh tokoh Aceh yang berupaya untuk memisahkan Aceh dari Negara Republik Indonesia dan berkeinginan untuk membentuk Negara Islam Aceh yaitu:⁸

1. Maklumat Negara Islam Aceh

Gerakan pertama yang muncul yang berupaya untuk mendirikan Negara Islam Aceh terjadi pada tahun 1953 setelah Republik Indonesia Serikat bubar dan kembali ke Republik Indonesia. Pada saat itu, pemimpin Aceh Daud Beureuh dan Kartosuwirjo membuat maklumat Negara Islam Indonesia Aceh. Namun pemberontakan ini berhasil digagalkan oleh pemerintah.

2. Negara Aceh Sumatera dan Gerakan Aceh Merdeka

14 tahun kemudian tepatnya pada tanggal 4 Desember 1976, salah seorang tokoh Aceh yaitu Tengku Hasan Muhammad Di Tiro mendeklarasikan kemerdekaan Aceh Sumatera dan mendirikan Gerakan Aceh Merdeka (GAM).

Adanya pemberontakan dari sebagian tokoh masyarakat Aceh yang berkeinginan untuk menjadikan Aceh merdeka dan lepas dari Negara Kesatuan Republik Indonesia tersebut jelas sangat mengganggu stabilitas keamanan dan politik Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga untuk mengatasi adanya konflik tersebut Pemerintah Pusat Republik Indonesia berupaya untuk memberikan solusi penyelesaian agar Aceh tidak berupaya untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk menyelesaikan konflik tersebut, Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka menegaskan komitmen mereka untuk menyelesaikan konflik di Aceh secara terhormat bagi semua pihak, dengan solusi yang damai, menyeluruh, dan berkelanjutan.⁹

Pada tanggal 26 Desember 2004, Provinsi Aceh mengalami musibah bencana tsunami yang memporak-porandakan hampir seluruh bagian Provinsi Aceh. Pemerintah Republik Indonesia memperkirakan kerugian akibat bencana tsunami Aceh adalah sebesar 42,7 triliun rupiah.¹⁰ Selain itu, bencana tsunami Aceh ini juga dinyatakan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sebagai

⁸ *Ibid*: 1

⁹ "Apa Isi Naskah Perjanjian Helsinki RI - GAM?", <https://nasional.kontan.co.id/news/apa-isi-naskah-perjanjian-helsinki-ri-gam>, diunduh pada tanggal 19 Februari 2019.

¹⁰ Total Kerugian Aceh Dan Sumut Sekitar Rp 42,7 Triliun, <http://nasional.tempo.co/read/55201/total-kerugian-aceh-dan-sumut-sekitar-rp-427-triliun>, diunduh pada tanggal 19 Januari 2015.

bencana nasional dengan jumlah korban meninggal dan hilang lebih dari 180 ribu jiwa.¹¹ Peristiwa tsunami Aceh tahun 2004 ini dinilai menjadi momen perdamaian bagi Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan Pemerintah Indonesia.¹² Akhirnya pada tanggal 15 Agustus 2005 bertempat di Helsinki, Finlandia ditanda tangani Nota Kesepahaman Antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka. Para pihak bertekad untuk menciptakan kondisi yang baik sehingga pemerintahan rakyat Aceh dapat diwujudkan melalui suatu proses yang demokratis dan adil dalam bingkai 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 2004. Para pihak yang terlibat dalam konflik bertekad untuk membangun rasa saling percaya. Nota Kesepahaman ini memerinci isi persetujuan yang dicapai dan prinsip-prinsip yang akan memandu proses transformasi.¹³

Perundingan antara Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan Pemerintah Republik Indonesia berhasil dituangkan dalam sebuah perundingan yang dilakukan di Helsinki, Finlandia dimana dalam perjanjian itu disepakati berbagai hal yang menjadi kesepakatan bersama yaitu:¹⁴

1. Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh dengan diundangkannya Undang-undang tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh.
2. Partisipasi Politik dengan dibolehkannya pembentukan partai lokal.
3. Ekonomi dengan mengedepankan ekonomi Syar'iyah.
4. Peraturan perundang-undangan yang berdasarkan Syari'at Islam
5. Pemisahan kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif dan yudikatif yang tersendiri.
6. Hak Asasi Manusi dengan mematuhi Kovenan Internasional Perserikatan Bangsa-bangsa mengenai Hak-hak Sipil dan Politik dan mengenai Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya serta dengan membentuk sebuah Pengadilan Hak Asasi Manusia akan dibentuk untuk Aceh.

¹¹ Hanya Tsunami 2004 Yang Dinyatakan Bencana Nasional, <http://www.tribunnews.com/nasional/2014/02/04/hanya-tsunami-2004-yang-dinyatakan-bencana-nasional>. diunduh pada tanggal 4 Februari 2019.

¹² Bencana Tsunami Akhiri Konflik Di Aceh, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20141218164558-20-19156/bencana-tsunami-akhiri-konflik-di-aceh>. diunduh pada tanggal 4 Februari 2019.

¹³ Apa Isi Naskah Perjanjian Helsinki RI - GAM?, <http://m.kontan.co.id/news/apa-isi-naskah-perjanjian-helsinki-ri-gam>, diunduh pada tanggal 4 Februari 2019.

¹⁴ Nota Kesepahaman Antara Pemerintah Republik Indonesia Dan Gerakan Aceh Merdeka, Sekretariat Negara RI.

7. Amnesti dan reintegrasi ke dalam masyarakat sesuai dengan prosedur konstitusional, dengan memberikan amnesti kepada semua orang yang telah terlibat dalam kegiatan Gerakan Aceh Merdeka sesegera mungkin.
8. Reintegrasi ke dalam masyarakat dengan cara memberikan amnesti atau dibebaskan dari Lembaga Perasyarakatan atau tempat penahanan lainnya dan akan memperoleh semua hak-hak politik, ekonomi dan sosial serta hak untuk berpartisipasi secara bebas dalam proses politik baik di Aceh maupun pada tingkat nasional.
9. Pengaturan keamanan dengan mengakhiri semua aksi kekerasan antara pihak-pihak akan berakhir pada saat penandatanganan Nota Kesepahaman.
10. Pembentukan Misi Monitoring Aceh yang akan dibentuk oleh Uni Eropa dan negara-negara ASEAN yang ikut serta dengan mandat memantau pelaksanaan komitmen para pihak dalam Nota Kesepahaman.
11. Apabila terjadi perselisihan berkaitan dengan pelaksanaan Nota Kesepahaman, maka akan segera diselesaikan dengan cara melalui musyawarah dengan para pihak dan semua pihak memberikan informasi yang dibutuhkan secepatnya. Kepala Misi Monitoring akan mengambil keputusan yang akan mengikat para pihak.
12. Nota kesepahaman ini ditandatangani di Helsinki, Finlandia, pada hari Senin, tanggal 15 Agustus 2005, yang mewakili Pemerintah Republik Indonesia yaitu Menteri Hukum dan HAM Hamid Awaludin, yang mewakili Gerakan Aceh Merdeka yaitu Malik Mahmud dan disaksikan oleh Marti Ahtisaari mantan Presiden Finlandia.

Pasca penandatanganan Nota Kesepahaman tersebut, Pemerintah Republik Indonesia dalam hal ini lembaga legislatif (DPR) sebagai pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang berhasil mengesahkan Undang-Undang Keistimewaan Aceh yang menjadikan Aceh berbeda dengan provinsi lainnya. Undang-undang Keistimewaan Aceh ini merupakan tindak lanjut dari nota kesepahaman antara Pemerintah RI dan GAM. Undang-undang Keistimewaan Aceh menjadi begitu istimewa oleh karena dilandasi oleh rasa saling percaya dan keinginan besar untuk memulihkan kembali Aceh dan membantu rakyat Aceh pasca tragedi tsunami Aceh. Salah satu poin penting perundingan Helsinki tersebut adalah adanya permintaan dari GAM agar Aceh menjadi daerah istimewa dan mempunyai kekhususan dimana undang-undang yang

berlaku adalah undang-undang istimewa yang memakai sistem hukum Islam atau Syari'at Islam yang dituangkan dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh. Proses pengesahan Undang-Undang Pemerintahan Aceh dilakukan pada tanggal 1 Agustus 2006 dengan nama Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 62, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4633.

Adapun yang menjadi pertimbangan khusus dibentuknya Undang-Undang Pemerintahan Aceh sebagaimana dituangkan dalam konsideran undang-undang tersebut adalah sebagai berikut :¹⁵

- a. Konstitusi Indonesia (UUD 1945) mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang.
- b. 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. 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. 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 pemerintahan yang baik.
- e. 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.

Keistimewaan yang dimiliki oleh Aceh ini memang terasa sangat berbeda dengan daerah atau provinsi lain di Indonesia sehingga menjadikan Undang-

¹⁵ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, Sekretariat Negara RI.

Undang Pemerintahan Aceh juga diupayakan untuk menyesuaikan dengan kondisi masyarakat Aceh. Adanya undang-undang tersebut menjadikan Aceh terasa sangat berbeda dengan daerah lainnya khususnya terkait dengan sistem hukum dan juga sistem pengadilan yang berbeda yaitu dengan menggunakan Syari'at Islam. Meskipun dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh tersebut secara spesifik membuat sistem hukum yang berbeda untuk provinsi Aceh, namun dalam konsideran undang-undang tersebut yang menjadi acuan tetaplah konstitusi Indonesia (UUD 1945) sehingga meski Aceh memiliki Undang-Undang Pemerintahan Aceh namun tetaplah berada dalam naungan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Konstitusi Indonesia yaitu UUD 1945.

Dengan adanya aturan tersebut menjadikan Aceh memiliki sistem hukum sendiri dan juga sistem pengadilan tersendiri yang berbeda dengan provinsi lainnya di Indonesia. Selain itu, terkait dengan pembangunan di Aceh juga harus berlandaskan nilai-nilai Islam sebagaimana diatur dalam 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"*.

C. Sistem Hukum Syari'at Islam di Aceh

Secara sosiologis, sebelum kemerdekaan, banyak wilayah Nusantara (Indonesia) sudah melaksanakan Syari'at Islam bahkan secara legal formal. Dikatakan demikian karena ditemukan naskah undang-undang dari beberapa kerajaan Islam Nusantara yang diadopsi dari fikih. Yang paling tua adalah Undang-Undang Melaka yang berlaku di Kesultanan Melaka. Menurut Jamil Mukmin, Undang-undang Melaka telah mempengaruhi kerajaan-kerajaan Islam di Nusantara abad ke-16, 17, dan 18. Undang-undang ini tersebar luas ke daerah taklukan Melaka di wilayah Indonesia sekarang. Undang-Undang Simbur Cahaya pada masa Ratu Simehun (1639-1650M) di Kesultanan Palembang, Undang-undang Riau pada masa Sultan Sulaiman (1722-1730), Papakem Cirebon (Pedoman Cirebon) dan Surya Alam diyakini berasal dari Kesultanan Demak abad ke-16 yang dipengaruhi oleh Undang-Undang Melaka seperti Riau, Patani. Pada masa Kesultanan Aceh, Adat Aceh, Adat Mahkota Alam, Qanun Mahkota Alam ataupun Qanun al-Asyi yang disusun pada masa Sultan Iskandar Muda (1607-1636) banyak dipengaruhi oleh Undang-undang Melaka.¹⁶

¹⁶ Ali, "Kedudukan Syari'at Islam Dalam Tata Negara Indonesia", Jurnal Ar-Raniry (2013) Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry Banda Aceh.

Sebagai daerah yang pernah menjadi sebuah kerajaan besar, Aceh mempunyai tatanan hukum untuk mengatur kehidupan dalam masyarakat. Aturan tersebut adalah Syari'at Islam. Banyak kata-kata hikmah atau pepatah-petitih menunjukkan hal tersebut, misalnya "*Adat ngon hukom lage zat ngon sifeut*" yang mengandung pengertian bahwa gerak gerik perilaku keseharian masyarakat Aceh, yang kemudian menjadi kebiasaan dan selanjutnya menjadi adat, tidak terlepas dari napas Syari'at Islam. Pepatah lain adalah "*Adat bak Po Teumereuhom, Hukom bak Syiah Kuala, Qanun bak Putro Phang, Reusam bak Laksamana*" yang menunjukkan pelaksanaan Syari'at Islam di Aceh sudah sampai pada tingkat menjadikannya hukum positif dan kemudian menjadi hukum yang hidup dalam masyarakat. Bahkan ada dokumen tertulis Qanun Syarak Kerajaan Aceh pada masa Sultan Alauddin Mansur Syah pada tahun 1270H dan Qanun Al-Asyi Ahlul Sunnah wal Jamaah (Qanun Meukuta Alam. Sultan Iskandar Muda) yang ditulis pada tahun 1310H.¹⁷

Dengan demikian, Syari'at Islam adalah hukum yang hidup (*living law*) dalam masyarakat Aceh sejak masa Kesultanan Aceh. Sebelum kedatangan Belanda ke Nusantara (Indonesia), masyarakat Aceh sudah berhukum dengan hukum Syari'at, namun kedatangan Belanda menyebabkan sebagian dari ketentuan tersebut tidak dapat dilaksanakan. Penghalangan terhadap berlakunya Syari'at Islam di Aceh berlanjut setelah Indonesia merdeka. Ini menyebabkan terjadinya gejolak di Aceh yaitu karena tuntutan masyarakat Aceh terhadap pemberlakuan Syari'at Islam. Dokumen-dokumen penting tentang ini menunjukkan perjuangan sudah dimulai tahun 1948 ketika muncul maklumat bersama ulama-ulama seluruh Atjeh, pengurus-pengurus agama, hakim-hakim agama dan pemimpin-pemimpin sekolah Islam keresidenan Atjeh.¹⁸

D. Pengaturan Syari'at Islam menurut UUD 1945

Secara yuridis formal, Negara Kesatuan Republik Indonesia membenarkan suatu komunitas menjalankan hukum agamanya. Ini dapat dicermati dari kandungan maka Pasal 29 UUD 1945 ayat (2) yang menyatakan bahwa "*negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu*". Menurut Syahrizal Abbas, makna "menjamin" dalam pasal tersebut jelas bermakna imperatif, artinya negara berkewajiban melakukan upaya-upaya agar tiap penduduk memeluk agama dan beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu. Ini merupakan pengakuan

¹⁷ *Ibid.*, h. 516.

¹⁸ *Ibid.*, h. 517.

konstitusi UUD 1945 terhadap satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa. Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menentukan: *"Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan."*¹⁹

Pengaturan Syari'at Islam di Aceh didasarkan pada Undang-undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 disebutkan, ada empat keistimewaan yang diberikan kepada Aceh yaitu kehidupan beragama, kehidupan adat, pendidikan, dan peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah. Keistimewaan di bidang kehidupan beragama, menurut undang-undang ini, diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan Syari'at Islam bagi pemeluknya dalam bermasyarakat (Pasal 4 ayat 1). Syari'at Islam dimaksud adalah tuntunan ajaran Islam dalam semua aspek kehidupan (Pasal 1 angka 10). Dengan Undang-undang Nomor 44 tahun 1999 tersebut, keistimewaan Aceh, yang pernah diberikan pada tahun 1959 melalui Surat Keputusan Wakil Perdana Menteri Hardi, yang terkenal dengan Kesepakatan Missi Hardi 1959, direalisasikan secara lebih jelas dan mantap. Berdasarkan undang-undang ini, Aceh diberi izin melaksanakan Syari'at Islam dalam semua aspek kehidupan, sebagaimana disebutkan dalam penjelasan umumnya: *"Undang-undang yang mengatur mengenai penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh ini dimaksudkan untuk memberikan landasan bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh dalam mengatur urusan-urusan yang telah menjadi keistimewaannya melalui kebijakan Daerah"*.²⁰

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, kedudukan Syari'at Islam di Aceh menjadi semakin kuat. Pasal 125 menyatakan menyatakan bahwa pelaksanaan Syari'at Islam diatur dengan Qanun Aceh dan konsekuensinya setiap pemeluk agama Islam di Aceh wajib menaati dan mengamalkan Syari'at Islam dan setiap orang yang bertempat tinggal atau berada di Aceh wajib menghormati pelaksanaan Syari'at Islam (Pasal 126). Syari'at Islam yang dimaksud meliputi semua bidang dalam Islam sebagaimana dikemukakan pada Pasal 125: *"Syari'at Islam yang dilaksanakan di Aceh meliputi aqidah, syar'iyah dan akhlak (Pasal 1) dan Syari'at Islam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi ibadah, ahwal al-syakhshiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), jinayah (hukum*

¹⁹ *Ibid.*, h, 518.

²⁰ *Ibid.*, h, 519.

pidana), qadha'(peradilan), tarbiyah (pendidikan), dakwah, syiar, dan pembelaan Islam (Pasal 2)".

Salah satu kekhususan dan juga keistewaan yang diminta oleh Gerakan Aceh Merdeka pada saat ditandatanganinya Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka adalah terkait dengan pengaturan hukum yang berdasarkan atas hukum Islam. Hal tersebut kemudian di atur dalam Pasal 125 s.d. Pasal 127 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.²¹ Undang-Undang Pemerintahan Aceh hanya mengatur hal tentang sistem hukum Syar'iyah yang bersifat umum yang nantinya dapat ditindaklanjuti dengan membuat aturan yang lebih khusus yaitu qanun dimana qanun ini terbagi menjadi dua yaitu Qanun Aceh untuk wilayah provinsi dan Qanun Kabupaten/Kota untuk wilayah kabupaten/kota. Rancangan Qanun tersebut dapat berasal dari DPRA, Gubernur, DPRK atau juga bupati/walikota. Mekanisme tentang tata cara membuat rancangan qanun dengan mendasarkan kepada qanun yang mengatur tentang rancangan qanun dengan tetap mendasarkan pada asas pembentukan perundang-undangan yang meliputi:²²

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. keterlaksanaan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Selain itu materi muatan Qanun juga harus mengandung asas:²³

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. keanekaragaman;
- f. keadilan;
- g. non-diskriminasi;
- h. kebersamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;

²¹ Sekretariat Negara RI, Undang-Undang Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh.

²² *Ibid.*, h. 72.

²³ *Ibid.*, h. 73.

- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, kesetaraan, dan keselarasan.

Apabila rancangan qanun tersebut sudah selesai maka langkah selanjutnya adalah melakukan pengesahan yang dilakukan oleh Gubernur/Bupati/Walikota dengan mendapat persetujuan dari DPRD dan DPRD. Pada saat dibuatnya rancangan qanun tersebut, masyarakat bisa memberikan masukan secara lisan atau tulisan terhadap rancangan qanun tersebut oleh karena rancangan qanun tersebut harus menjamin adanya ruang partisipasi publik.²⁴ Setiap rancangan qanun yang telah disahkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dapat diajukan *judicial review* ke Mahkamah Agung dan apabila pemerintah pusat berpandangan bahwa qanun tersebut bertentangan dengan kepentingan umum, antar qanun dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maka pemerintah pusat dapat membatalkan qanun tersebut.

Hingga saat ini di Provinsi Aceh di tiap daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota tiap tahunnya rata-rata mengeluarkan 10 (sepuluh) qanun.²⁵ Menurut Husni Jalil, salah satu kendala utama pelaksanaan Syari'at Islam di Aceh adalah adanya ketentuan yang membatasi wewenang Pemerintah Aceh dalam mengeluarkan Qanun atau Peraturan Gubernur. Qanun tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah/Qanun lain dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Husni Jalil mengacu pada ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam UU ini ditentukan bahwa Peraturan Daerah (Qanun) dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp.50.000.000 (lima puluh juta rupiah) dengan atau tidak merampas barang tertentu untuk daerah, kecuali jika ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan.²⁶ Atas dasar itu, Husni Jalil menyatakan bahwa sekiranya qanun tentang jinayah yang berisi hukuman rajam dan cambuk diterapkan, akan bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 jo Undang-Undang Nomor 73 Tahun 1958 tentang Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) sebagai hukum positif Indonesia. Dengan demikian, Pemerintah dapat membatalkan Qanun/Peraturan Daerah tersebut dengan Peraturan Presiden atau mengajukan uji materiil kepada Mahkamah Agung terhadap Qanun tersebut.²⁷

²⁴ *Ibid.*, h. 71.

²⁵ Data Qanun yang ada di Provinsi Aceh, <https://dih.acehprov.go.id/category/qanun>

²⁶ Ali, *loc.cit.*

²⁷ Ali, *loc.cit.*

E. Sistem Pengadilan Syar'iyah

Dengan telah adanya Syari'at Islam di Aceh dan telah diberlakukan secara khusus, yaitu dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, maka secara yuridis, Syari'at Islam tersebut menjadi hukum positif bagi masyarakat Aceh, karena Syari'at Islam telah mengatur semua aspek kehidupan bermasyarakat dan bernegara secara *kaffah*. Konsekuensi logis dari diberlakukannya Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh dan Syari'at Islam sebagai landasan hukumnya bagi masyarakat Aceh ini, maka seluruh lapisan masyarakat Aceh yang beragama Islam wajib hukumnya untuk mentaati dan mengamalkan Syari'at Islam. Landasan filosofis pelaksanaan Syari'at Islam di Aceh tersebut terdapat dalam Pembukaan alinea ketiga. Ojje Salman mengatakan bahwa pembukaan alinea ketiga menjelaskan pemikiran religius bangsa Indonesia, bahwa masyarakat Indonesia merupakan masyarakat yang begitu kental dengan nilai-nilai ke-Tuhanan. Hukum yang berlandaskan Syari'at Islam ini, sudah merupakan Hukum Positif bagi masyarakat Aceh yang beragama Islam, apabila masyarakat melakukan pelanggaran Syari'at Islam atau pelanggaran-pelanggaran hukum lainnya, seperti melakukan Perbuatan Jinayah (tindak pidana), maka bagi masyarakat Aceh yang beragama Islam akan diperiksa dan diadili perkaranya oleh Mahkamah Syar'iyah bukan oleh Pengadilan Negeri lagi, yaitu Pengadilan selaku pelaksana Kekuasaan Kehakiman dalam Lingkungan Peradilan Agama yang merupakan bagian dari Sistem Peradilan Nasional. Dengan diberlakukannya Undang-Undang Pemerintahan Aceh, hampir semua kewenangan Pengadilan Negeri dalam hal memeriksa dan mengadili perkara Pidana dan perkara Perdata akan dialihkan ke Mahkamah Syar'iyah terutama bagi para terdakwa dan para pencari keadilan yang beragama Islam.²⁸

Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 128 ayat (2) UUPA, yang berbunyi: "*Mahkamah Syar'iyah merupakan Pengadilan bagi setiap orang yang beragama Islam dan berada di Aceh*". Dengan adanya ketentuan tersebut, maka secara otomatis kewenangan Pengadilan Negeri yang berada di seluruh wilayah Nanggroe Aceh Darussalam menjadi sangat terbatas, yaitu terbatas pada para terdakwa dan para pencari keadilan yang beragama bukan Islam saja. Bahkan kewenangan terhadap orang-orang yang bukan beragama Islam pun menurut ketentuan Pasal 129 ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Aceh dapat pula dialihkan dari Pengadilan

²⁸ Yusrizal, Sulaiman, and Mukhlis, "Kewenangan Mahkamah Syar'iyah Di Aceh Sebagai Pengadilan Khusus Dalam Penyelesaian Sengketa," *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, no. 53 (2011): 65-76.

Negeri ke Mahkamah Syar'iyah, yaitu: *"Dalam hal terjadi perbuatan Jinayah (Tindak Pidana) 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"* dan Hukum Jinayah ini yang berwenang adalah Mahkamah Syar'iyah. Kemudian bagi orang-orang yang bukan Islam melakukan tindak pidana yang tidak diatur dalam KUHP atau ketentuan pidana diluar Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, maka diberlakukan atas dasar Syari'at Islam pula, yaitu di Mahkamah Syar'iyah, sehingga dengan demikian semakin sempit dan sangat terbatas kewenangan Pengadilan Negeri di Aceh pasca undang-undang ini.²⁹

Hal mengenai Mahkamah Syar'iyah ini diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh di Bab 18 tentang Mahkamah Syar'iyah.³⁰ Sejak peresmian Mahkamah Syar'iyah pada tanggal 4 Maret 2003, Mahkamah Syar'iyah dan Mahkamah Syar'iyah Provinsi langsung menggantikan fungsi wewenang Pengadilan Agama (PA) menjadi wewenang Mahkamah Syar'iyah, wewenang Pengadilan Tinggi Agama (PTA) menjadi wewenang Mahkamah Syar'iyah Provinsi. Hal ini sesuai dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2003. Pengalihan fungsi dan wewenang pengadilan itu sejalan dengan amanat Undang-Undang Nomor 18 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Berdasarkan undang-undang ini, Mahkamah Syar'iyah dijadikan sebagai peradilan syari'at Islam dengan kewenangan absolut meliputi seluruh aspek syari'at Islam, yang pengaturannya ditetapkan dalam bentuk qanun.³¹

Badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung dimungkinkan dibentuknya pengadilan khusus seperti pengadilan anak, pengadilan niaga, pengadilan hak asasi manusia, pengadilan tindak pidana korupsi, pengadilan hubungan industrial yang berada di lingkungan peradilan umum. Pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan tata usaha Negara adalah pengadilan pajak. Dalam lingkungan pengadilan agama terdapat peradilan syari'at Islam di Aceh yang dilakukan oleh Mahkamah Syar'iyah. Peradilan syari'at Islam di Aceh (Mahkamah Syar'iyah) merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan agama sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan peradilan agama,

²⁹ *Ibid.*, h. 74

³⁰ Sekretariat Negara RI, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

³¹ Yusrizal, Sulaiman, Mukhlis, *op.cit.*

dan merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan umum sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan peradilan umum.³²

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka pengadilan khusus tersebut dapat dilihat dari obyek perkara yang diadili dan juga berdasarkan kewenangan yang dimiliki badan peradilan. Jika dilihat dari obyek perkara, ada perkara-perkara yang memerlukan keahlian khusus dalam pemeriksaannya, bidang tersebut tidak semua hakim dapat mengadilinya karena keterbatasan hakim dalam bidang itu seperti perkara niaga, hak asasi manusia dan pajak. Selain memerlukan keahlian khusus, ada juga pengadilan yang membutuhkan penanganan khusus seperti pengadilan anak agar anak yang melakukan tindak pidana tidak merasa bahwa dirinya sedang diadili sehingga harus diciptakan kesan kekeluargaan bagi anak.³³

Mahkamah Syar'iyah memiliki kekuasaan yang lebih luas dibandingkan dengan Peradilan Agama, seperti yang dikatakan oleh Tim Lindsey and Cate Summer yang menjelaskan bahwa: *"Shari'ah in the Indonesian system of courts for Muslims is thus largely symbolic, at least as a formal source of law. With the exception of Aceh (where its jurisdiction as the Mahkamah Syar'iyah is much wider), the Religious Courts jurisdiction is limited by statute to only few aspects Islamic legal tradition."*³⁴

Mahkamah Syar'iyah juga menganut tiga tingkat peradilan, yakni tingkat pertama, tingkat banding dan tingkat kasasi ke Mahkamah Agung. Mahkamah Syar'iyah di Aceh telah lebih luas dalam melaksanakan kewajiban penetapan hukum-hukum Islam, terhadap perkara-perkara hukum keluarga (al-akhwal al-syakhshiyah), mu'amalah (hukum perdata) serta hukum jinayat (pidana). Mahkamah Syar'iyah juga berwenang mengadili dan memutuskan perkara-perkara jarimah (tindak pidana), seperti penyebaran aliran sesat (bidang aqidah), tidak shalat Jumat tiga kali berturut-turut tanpa uzur syar'i (bidang ibadah), menyediakan fasilitas/peluang kepada orang muslim tanpa uzur syar'i untuk tidak berpuasa (bidang ibadah), makan minum di tempat umum di siang hari di bulan puasa (bidang ibadah), dan tidak berbusana Islami (bidang syiar Islam). Mahkamah Syar'iyah dipercayakan pula untuk mengadili perkara-perkara tindak pidana dalam pengelolaan zakat. Sebagaimana diatur dalam Qanun Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Zakat. Tindak pidana dimaksud, meliputi tidak membayar

³² *Ibid*: 71

³³ *Ibid*: 8

³⁴ Efa Laela Fakhriah and Yusrizal, "Kewenangan mahkamah Syar'iyah Di Aceh Dihubungkan Dengan Sistem Peradilan Di Indonesia", Jurnal Ilmu Hukum Volume 3 Nomor 2 (2013).

zakat setelah jatuh tempo, membuat surat palsu atau memalsukan surat baitul mal, serta menyelewengkan pengelolaan zakat.³⁵

F. Pengujian Undang-Undang Pemerintahan Aceh di Mahkamah Konstitusi

Sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, sudah ada 6 (enam) perkara pengujian undang-undang yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi untuk dilakukan pengujian (*judicial review*) sebagai berikut:³⁶

NO	NOMOR PERKARA	REGISTRASI	PUTUSAN
1.	35/PUU-VIII/2010	17 Juni 2010	30 Desember 2010
2.	96/PUU-XII/2014	30 September 2014	6 November 2014
3.	7/PUU-XIV/2016	16 Februari 2016	23 Agustus 2016
4.	51/PUU-XIV/2016	23 Juni 2016	23 Agustus 2016
5.	83/PUU-XIV/2016	23 September 2016	25 Januari 2017
6.	20/PUU-XV/2017	5 Mei 2017	10 Juli 2017

Dari 6 (enam) perkara pengujian undang-undang tersebut isu norma yang diajukan pengujian undang-undang yaitu terkait dengan isu pemilihan kepala daerah, calon kepala daerah mantan narapidana, dan calon perseorangan dalam pemilihan kepada daerah. Selain itu, dalam permohonan pengujian undang-undang tersebut ada juga perkara yang dianggap tidak layak untuk dilanjutkan ke sidang pleno Mahkamah Konstitusi dikarenakan tidak jelas dan Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang Pemerintahan Aceh.

Sedangkan untuk isu lainnya, seperti isu tentang sistem hukum Syar'iyah dan mekanisme peradilan di Mahkamah Syar'iyah Aceh tidak ada yang mengajukan permohonan *judicial review*. Hal tersebut menunjukkan bahwa masyarakat aceh sangat setuju dengan diberlakukannya Undang-Undang Pemerintahan Aceh dan menjadikan Provinsi Aceh menjadi provinsi yang memiliki keistimewaan khususnya dibidang penerapan hukum Syar'iyah dan mekanisme peradilan Islam.

G. Pengawasan Qanun oleh Kementerian Dalam Negeri

Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh bahwa pengawasan terhadap Qanun Aceh dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri

³⁵ *Ibid*: 6

³⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pemerintahan Aceh, <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Putusan&id=1&kat=1&menu=5>, diunduh pada tanggal 4 Februari 2019.

dengan melakukan evaluasi terhadap qanun-qanun yang baru ditetapkan oleh Pemerintahan Aceh. Evaluasi ini dilakukan sebelum qanun diimplementasikan secara efektif. Waktu evaluasi ditentukan selama 60 hari. Apabila dalam waktu tersebut evaluasi Menteri Dalam Negeri menuntut perubahan pada isi qanun, maka Pemerintahan Aceh harus merevisi qanun sesuai dengan arahan Menteri Dalam Negeri agar qanun tersebut dapat dijalankan dengan efektif. Evaluasi terhadap beberapa Qanun Aceh di atas oleh Mendagri sebenarnya mendapat penolakan dari Pemerintahan Aceh khususnya pihak DPRA. DPRA merasa Qanun Aceh yang telah mereka sahkan, khususnya Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Tetapi dari pihak Kementerian Dalam Negeri tetap berpendapat Qanun Aceh tersebut bertentangan dengan peraturan di atasnya.³⁷

Sebaliknya, apabila dalam jangka waktu evaluasi selama 60 hari yang ditentukan, evaluasi Menteri Dalam Negeri tidak membatalkan atau mengoreksi qanun yang dievaluasi, maka qanun tersebut bisa diimplementasikan dengan efektif. Alasan pembatalan peraturan daerah ini dikarenakan adanya kajian dari Kementerian Dalam Negeri untuk penertiban peraturan perundang-undangan. Kementerian Dalam Negeri beranggapan pembatalan ini untuk menjaga konsistensi peraturan daerah dengan peraturan di atasnya karena ada peraturan yang telah terlebih dahulu dibatalkan Mahkamah Konstitusi, sehingga peraturan daerah tersebut tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat.

Selain itu, parameter lain yang digunakan untuk membatalkan peraturan daerah adalah tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan tidak menghambat percepatan pelayanan publik, termasuk percepatan pelayanan investasi dan bisnis. Seperti yang telah ditegaskan Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo sebagai berikut: *"Peraturan daerah sebagai salah satu instrument hukum di dalam penyelenggaraan otonomi daerah harus terbebas dari kepentingan-kepentingan politik yang dapat menghambat dunia investasi dan memperpanjang jalur birokrasi"*. Selain itu, Pembatalan peraturan daerah ini juga menggunakan parameter dimana peraturan daerah sebagai dampak adanya peralihan urusan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, misalnya urusan bidang pendidikan, Energi Sumber Daya Mineral, dan Kehutanan".³⁸

³⁷ Herizal, "Kinerja Lembaga Perwakilan Rakyat Di Daerah Otonomi Khusus Aceh Dalam Melaksanakan Fungsi Legislasi Tahun 2007-2016", Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2016, h.76.

³⁸ *Ibid.*, h. 105.

Tetapi, pencabutan peraturan daerah ini mendapat tanggapan berbeda dari mantan ketua Mahkamah Konstitusi, Mahfud MD. Menurutnya, pencabutan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah hanya dapat dilakukan melalui uji materi ke Mahkamah Agung atau melalui mekanisme di legislatif. Hal ini sesuai dengan UUD 1945 Pasal 24A dan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Mahfud MD menambahkan, regulasi yang dijadikan dasar pencabutan peraturan daerah yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah merupakan undang-undang yang salah karena berbenturan dan tidak sinkron dengan regulasi sebelumnya, dan menjadikan undang-undang salah tersebut sebagai dasar hukum juga merupakan tindakan yang salah.³⁹

H. Pengujian qanun ke Mahkamah Agung

Untuk menilai standar mutu Qanun Aceh dan peraturan daerah (perda) lainnya di Indonesia, Konstitusi Indonesia telah mengatur dalam pasal 24A bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Hal ini ditegaskan kembali dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang diduga bertentangan dengan undang-undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung. Jadi, peraturan di bawah undang-undang yang dimaksudkan dalam Pasal 24A UUD 1945 adalah termasuk di dalamnya peraturan daerah, sebagaimana telah di jelaskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.⁴⁰ Berdasarkan data terbaru yang belum lama ini dirilis Mahkamah Agung dalam Laporan Tahun 2016 menyebutkan Qanun Aceh hanya satu kali diajukan pengujian ke Mahkamah Agung.⁴¹ Hal tersebut menandakan bahwa qanun yang dibuat oleh DPRA atau DPR Kabupaten/Kota di Aceh sudah dapat diterima di masyarakat dan tidak terdapat permasalahan hukum terkait dengan pemberlakuan qanun tersebut.

³⁹ *Ibid.*, h. 105.

⁴⁰ *Ibid.*, h. 102.

⁴¹ PP, Peraturan Paling Banyak Diuji Di Mahkamah Agung, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt56e7b2d2c594c/pp--peraturan-paling-banyak-diuji-di-mahkamah-agung>, diunduh pada tanggal 5 Februari 2019.

KESIMPULAN

Adanya kekhususan yang diberikan kepada Provinsi Aceh oleh Pemerintah Pusat Republik Indonesia adalah bagian dari upaya untuk menjalankan amanat konstitusi khususnya Pasal 18B yang menyatakan bahwa "*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang*". Keinginan masyarakat Aceh untuk menegakan Syari'at Islam di bumi Aceh tidak menjadikan Provinsi Aceh seolah-olah ingin dibedakan ataupun berbeda dengan provinsi lainnya di Indonesia, hal tersebut justru semakin menunjukkan bahwa Indonesia sebagai negara yang multi etnis, dengan beraneka ragam budaya, agama dan bahasa tetap dapat berintegrasi dan bersatu dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.. Konstitusi sebagai hukum tertinggi menjadi kunci bersatunya Indonesia dalam bingkai kebhinekaan.

Kekhususan Provinsi Aceh yang dituangkan dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh dalam perihal pengaturan hukum juga merupakan bagian dari upaya untuk menjaga Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana semangat dan cita-cita kemerdekaan yang didengungkan oleh para pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia dari Aceh hingga Papua. Pemberlakuan Qanun dan Pengadilan Syar'iyah yang pada awalnya terkendala oleh karena pengaturan teknis adanya tumpah tindihnya aturan, namun seiring dengan berjalannya waktu setelah melalui proses mekanisme pengawasan dari Kementerian Dalam Negeri, *Judicial Review* di Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, pada akhirnya Qanun Aceh dan Pengadilan Syar'iyah dapat dilaksanakan dan berjalan baik serta tidak menimbulkan adanya ketidakpastian hukum sehingga masyarakat Aceh lambat laun semakin memahami Qanun Aceh dan Pengadilan Syar'iyah tersebut.

Semoga dengan adanya kekhususan ini menjadikan masyarakat Aceh dan Indonesia semakin aman, makmur dan sejahtera sehingga Indonesia akan tetap menjadi contoh negara yang menjadikan kebhinekaan dan konstitusi sebagai alat pemersatu bangsa.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, 2013, "Kedudukan Syari'at Islam dalam Tata Negara Indonesia", *Jurnal Ar-Raniry*, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry Banda Aceh.
- Buku I, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Fakhriah, Laela, dan Yusrizal, 2013, "Kewenangan Mahkamah Syar'iyah di Aceh Dihubungkan dengan Sistem Peradilan di Indonesia", *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 3, Nomor 2.
- Herizal, 2016, "Kinerja Lembaga Perwakilan Rakyat di Daerah Otonomi Khusus Aceh dalam Melaksanakan Fungsi Legislasi Tahun 2007-2016" Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
- Rifai, Muhammad, 2015, "Pembentukan Provinsi Pada Masa Awal Kemerdekaan", 2015. <https://www.sarisejarah.com/2015/02/pembentukan-provinsi-pada-masa-awal.html>.
- Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka, 2005, Sekretariat Negara RI
- Purwaningsih, Titin, dan Herizal, 2017, "Kinerja Lembaga Perwakilan Rakyat Di Daerah Otonomi Khusus Aceh dalam Melaksanakan Fungsi Legislasi", *Journal of Governance and Public Policy*, Volume 4, Nomor 2.
- Santosa, Ayi Budi, dan Supriatna, 2008, *Buku Ajar Sejarah Pergerakan Nasional (Dari Budi Utomo 1908 Hingga Proklamasi Kemerdekaan 1945)*, Universitas Pendidikan Indonesia, Bandung.
- Undang-Undang Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh, 2006, Sekretariat Negara RI.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 2004, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Yusrizal, Sulaiman, dan Mukhlis, 2011, "Kewenangan Mahkamah Syar'iyah Di Aceh Sebagai Pengadilan Khusus dalam Penyelesaian Sengketa", *Jurnal Ilmu Hukum* Nomor 53.
- "<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20141218164558-20-19156/bencana-tsunami-akhiri-konflik-di-aceh>".

"<http://nasional.tempo.co/read/55201/total-kerugian-aceh-dan-sumut-sekitar-rp-427-triliun>".

"<http://www.tribunnews.com/nasional/2014/02/04/hanya-tsunami-2004-yang-dinyatakan-bencana-nasional>".

"<http://maa.bandaacehkota.go.id>. "SEJARAH ACEH – Majelis Adat Aceh." Accessed February 8, 2019".

"<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt56e7b2d2c594c/pp--peraturan-paling-banyak-diuji-di-mahkamah-agung>".

"<https://nasional.kontan.co.id/news/apa-isi-naskah-perjanjian-helsinki-ri-gam>".

"<https://jdih.Acehprov.go.id/category/qanun>"