

**PERAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN ULAMA DALAM
PENEGAKAN QANUN DI KABUPATEN
BENER MERIAH**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum**

Oleh:

MUHAMMAD FAYZA SAGAYO
NPM: 1806200032



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2023**

ABSTRAK

PERAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN ULAMA DALAM PENEGAKAN QANUN DI KABUPATEN BENER MERIAH

MUHAMMAD FAYZA SAGAYO

Ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN, Aceh sebagai Daerah Istimewa diberikan otonomi khusus. Pergolakan akibat kejahatan hak asasi manusia yang dilakukan kelompok Gerakan Aceh Merdeka dan pemberlakuan syariat Islam (qanun) melatarbelakangi pemberian otonomi khusus bagi Aceh. Qanun Menurut undang-undang No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh, Pasal 1 ayat 21 menyatakan bahwa qanun Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah Provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintah dan kehidupan masyarakat Aceh. Secara singkat *qanun* Aceh dapat diartikan sebagai perda daerah yang diberikan secara otonomi khusus terhadap pemerintah Aceh. Sehingga nama perda di ubah menjadi *qanun*. terkait Peran Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) dalam Penegakan Qanun di Bener Meriah, memberikan kontribusi terhadap kebijakan daerah, meliputi bidang pemerintahan, pembangunan, ekonomi, sosial budaya dan kemasyarakatan. Dan Memberikan nasehat dan bimbingan kepada masyarakat berdasarkan ajaran Islam.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif, dimana semua sumber terkait dengan materi penelitian berdasarkan penelitian kepustakaan sehingga didapati gambaran tentang pengertian dan pemahaman Kedudukan Majelis Permusyawaratan Ulama di Pemerintah Aceh,, Hambatan MPU dalam Penegakan Qanun di Bener Meriah, dan bagaimana Peran Majelis Permusyawaratan Ulama dalam penegakan Qanun di Kabupaten Bener Meriah.

Kedudukan MPU Aceh dalam sistem pemerintahan Aceh sebagai mitra sejajar dalam bentuk kebersamaan, kesejajaran dalam pemberian pertimbangan yang berkaitan dengan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan Aceh dengan badan eksekutif, legislatif dan instansi lainnya, baik tingkat Provinsi maupun Kabupaten atau kota. MPU Aceh mempunyai kedudukan sebagai badan yang independen, artinya tidak berada di bawah gubernur, DPRD atau instansi lain tetapi sebagai mitra sejajar, khususnya di dalam mengurus masalah keagamaan yang timbul di tengah masyarakat.

Kata Kunci: Kedudukan Majelis Ulama, Penegakan Qanun, Kabupaten Bener Meriah.

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Warrahmatullahi Wabarakatuh

Pertama-tama saya sampaikan rasa syukur kehadiran Allah SWT yang maha pengasih lagi penyayang atas segala rahmat dan karuniaNya sehingga skripsi ini dapat diselesaikan. Skripsi merupakan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa yang ingin menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Sehubung dengan itu, disusun skripsi yang berjudul Peran Majelis Permusyawaratan Ulama dalam Penegakan Qanun di Kabupaten Bener Meriah

Dengan selesainya skripsi ini, perkenankanlah saya ucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Prof. Dr. Agussani., M.AP atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada kami untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program Sarjana ini. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Dr. Faisal, S.H., M.Hum atas kesempatan menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Demikian juga halnya kepada Wakil Dekan I Bapak Dr. Zainuddin, S.H., M.H dan Ibu Wakil Dekan III Ibu Artika Rahmi, S.H., M.H.

Terimakasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya saya ucapkan kepada Bapak Mukhlis, S.H., M.H. selaku Pembimbing, dan Guntur Rambe, S.H., M.H selaku Pembimbing, yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan arahan sehingga skripsi ini selesai.

Disampaikan juga penghargaan kepada seluruh staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara dan juga kepada seluruh pihak yang sangat membantu dan berkontribusi memberikan bantuan dan dorongan hingga skripsi ini dapat diselesaikan.

Secara khusus dengan rasa hormat dan penghargaan yang setinggi-tingginya diberikan terima kasih kepada ayahanda Tazkir, S.H., S.Pd., M.Pd dan ibunda Yuslena Sagala, S.Pd, yang telah mengasuh dan mendidik dengan curahan kasih sayang, juga kepada Adik Ahda Rezkina Sagayo, Surya Ardi Sagayo, Qotrunnada Sagayo dan Muhammad Afkar Sagayo yang telah memberikan bantuan materil dan moril hingga selesainya skripsi ini.

Tiada gedung yang paling indah, kecuali persahabatan, untuk itu, dalam kesempatan

ini saya ucapkan terimakasih kepada sahabat-sahabat yang telah banyak berperan, terutama kepada Amin Rais sebagai tempat motivasi selama ini, begitu juga kepada sahabatku Mulyadin, Ryan Tama Putra, Muhammad Rifqi Izulhaq dan Shiska kurnia Suci, terimakasih atas semua kebaikannya, semoga Allah SWT membalas kebaikan kalian. Kepada semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu namanya, tiada maksud mengecilkan arti pentingnya bantuan dan peran mereka, dan untuk itu disampaikan terimakasih yang setulus-tulusnya.

Akhirnya tiada gading yang tak retak, retaknya gading karena alami, tiada orang yang tak bersalah, kecuali Ilahi Robbi. Mohon maaf atas segala kesalahan selama ini, begitupun disadari bahwa skripsi ini jauh dari sempurna. Untuk itu, diharapkan ada masukan yang membangun untuk kesempurnaannya. Terima kasih semua, tiada lain yang diucapkan selain kata semoga kiranya mendapat balasan dari Allah SWT dan mudah-mudahan semuanya selalu dalam lindungan Allah SWT, Amin. Sesungguhnya Allah mengetahui akan niat baik hamba-hambanya.

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Medan, 07 Februari 2023

Hormat Saya

Penulis,

Muhammad Fayza Sagayo

1 8 0 6 2 0 0 0 3 2

DAFTAR ISI

| | |
|--|-----------|
| Pendaftaran Ujian..... | |
| Berita Acara Ujian..... | |
| Persetujuan Pembimbing..... | |
| Pernyataan Keaslian..... | |
| Abstrak | i |
| Kata Pengantar | ii |
| Daftar Isi..... | iii |
| BAB I PENDAHULUAN..... | 1 |
| A. Latar Belakang | 1 |
| 1. Rumusan Masalah | 5 |
| 2. Faedah penelitian..... | 6 |
| B. Tujuan Penelitian | 6 |
| C. Defenisi Oprasional | 7 |
| D. Keaslian Penelitian..... | 10 |
| E. Metode Penelitian..... | 11 |
| 1. Jenis Pendekatan Penelitian..... | 11 |
| 2. Sifat Penelitian | 11 |
| 3. Sumber Data | 12 |
| 4. Alat Pengumpulan Data..... | 13 |
| BAB II KAJIAN PUSTAKA | 14 |
| A. Otonomi Khusus..... | 14 |
| B. Pemerintah Daerah | 18 |
| C. Ilmu Perundang-undangan | 23 |
| D. Syariat Islam..... | 26 |
| E. Visi Misi MPU | 31 |
| BAB III PEMBAHASAN | 38 |
| A. Kedudukan Majelis Permusyawaratan Ulama di Pemerintah Aceh ... | 38 |
| a. Sejarah MPU ACEH | 38 |
| b. Kedudukan MPU dalam Pemerintahan Aceh..... | 44 |

| | |
|--|-----------|
| B. Hambatan MPU dalam Penegakan Qanun di Bener Meriah | 51 |
| a. Qanun | 51 |
| b. Tantangan Majelis Permusyawaratan Ulama Bener Meriah..... | 74 |
| C. Peran Majelis Permusyawaratan Ulama dalam penegakan Qanun di Kabupaten Bener Meriah..... | 78 |
| a. Peran Majelis Permusyawaratan Ulama Bener Meriah..... | 78 |
| b. Upaya Majelis Permusyawaratan Ulama Untuk Menegakkan Qanun di Bener Meriah..... | 79 |
| BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN..... | 82 |
| A. Kesimpulan | 82 |
| B. Saran..... | 85 |
| DAFTAR PUSTAKA | 86 |
| LAMPIRAN..... | 88 |



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/2019
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622406 - 6622467 Fax. (061) 6625474 - 6631903
http://fahum.umsu.ac.id | fahum@umsu.ac.id | umsumedan | umsumedan | umsumedan | umsumedan



KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA

NAMA : MUHAMMAD FAYZA SAGAYO
NPM : 1806200032
PRODI/BAGIAN : Ilmu Huku/Hukum Administrasi Negara
JUDUL SKRIPSI : PERAN MAJELIS PERMUSYAWARATN
ULAMA DALAM PENEGAKAN QANUN DI
KABUPATEN BENER MERIAH (STUDI KASUS
MPU DI KABUPATEN BENER MERIAH
Pembimbing : MUKHLIS, S.H., M.H

| TANGGAL | MATERI BIMBINGAN | TANDA TANGAN |
|----------|--|--------------|
| 18-07-22 | Konsultasi judul proposal | |
| 12-10-22 | judul dan rumusan masalah sumber materi | |
| 24-10-22 | Konsultasi dan bimbingan | |
| 21-12-22 | Hasil penulisan dan perubahan di paragraf | |
| 05-01-23 | Konsultasi dan bimbingan | |
| 10-01-23 | Fungsi dan wewenang MPU dalam proses | |

Diketahui,
DEKAN FAKULTAS HUKUM

(Dr. FAISAL, S.H., M.Hum)

DOSEN PEMBIMBING

(MUKHLIS, S.H., M.H)



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

200 Mendirikan Ilmu Mengajar Mendidik
Seorang dan Mengembangkan

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<http://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA

NAMA : MUHAMMAD FAYZA SAGAYO
NPM : 1806200032
PRODI/BAGIAN : Ilmu Hukum/Hukum Administrasi Negara
JUDUL SKRIPSI : PERAN MAJELIS PERMUSYAWARAT ULAMA DALAM PENEGAKAN QANUN DI KABUPATEN BENER MERIAH (STUDI KASUS MPU DI KABUPATEN BENER MERIAH)
Pembimbing : MUKHLIS, S.H., M.H

| TANGGAL | MATERI BIMBINGAN | TANDA TANGAN |
|----------|--|--------------|
| 15-01-23 | Pembahasan Skripsi' dan ukuran ny. hukum umum' dan buku pokok | |
| 03-02-23 | Kutipan hukum umum' dan buku petunjuk | |
| 07-02-23 | babloni di kewan' dan di bimbing dan dngri di sijid | |
| | Unggul Cerdas Terpercaya Ade 11/7/23 | |

Diketahui,
DEKAN FAKULTAS HUKUM

(Dr. FAISAL, SH., M.Hum)

DOSEN PEMBIMBING

(MUKHLIS, S.H., M.H)



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bisa membuat Anda lebih siap menghadapi dunia dan masyarakat

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003
<https://fahum.umsu.ac.id> ✉ fahum@umsu.ac.id [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

BERITA ACARA
UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA
BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Rabu, Tanggal 15 Maret 2023, Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

MENETAPKAN

NAMA : MUHAMMAD FAYZA SAGAYO
NPM : 1806200032
PRODI/BAGIAN : HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
JUDUL SKRIPSI : PERAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN ULAMA DALAM PENEGAKAN QANUN DI KABUPATEN BENER MERIAH (Studi Kasus di MPU Kabupaten Bener Meriah)

Dinyatakan : (A) Lulus Yudisium dengan Istimewa
() Lulus Bersyarat, Memperbaiki/Ujian Ulang
() Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian Hukum Administrasi Negara .

PANITIA UJIAN

Ketua

Sekretaris

Dr. FAISAL, S.H., M.Hum
NIDN: 0122087502

Dr. ZAINUDDIN, SH., M.H
NIDN: 0118047901

ANGGOTA PENGUJI:

1. GUNTU RAMBE, S.H., M.H
2. ATIKAH RAHMI, S.H., M.H
3. MUHLIS, S.H., M.H

- 1.
- 2.
- 3.



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH

UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<https://fahum.umsu.ac.id> ✉ fahum@umsu.ac.id [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : MUHAMMAD FAYZA SAGAYO
NPM : 1806200032
PRODI/BAGIAN : HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
JUDUL SKRIPSI : PERAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN ULAMA
DALAM PENEGAKAN QANUN DI KABUPATEN
BENER MERIAH (Studi Kasus di MPU Kabupaten
Bener Meriah)

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada
Panitia Ujian

Medan, 07 Februari 2023

DOSEN PEMBIMBING

MUKHLIS, S.H., M.H

NIDN: 0114096201



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Dalam mengawal, kami di sini siap memberikan
naseh dan bimbingan

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<https://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata 1 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, bagi:

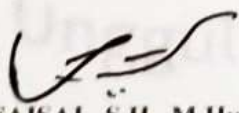
NAMA : MUHAMMAD FAYZA SAGAYO
NPM : 1806200032
PRODI/BAGIAN : HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
JUDUL SKRIPSI : PERAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN ULAMA
DALAM PENEGAKAN QANUN DI KABUPATEN
BENER MERIAH (Studi Kasus di MPU Kabupaten
Bener Meriah)
PENDAFTARAN : 11 Maret 2023


Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah Lulus dari Ujian Skripsi Penulis berhak memakai gelar:

SARJANA HUKUM (S.H)

Diketahui
DEKAN FAKULTAS HUKUM

PEMBIMBING


Dr. FAISAL, S.H., M.Hum
NIDN: 0122087502


MUKHLIS, S.H., M.H
NIDN: 0114096201



UMSU
Unggul | Cerda | Berkualitas

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PIKAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Sertifikat Keptuhan Dasar Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 8374/SAN-PT/10Ayo/PT/2021
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 1 Medan 20218 Telp. (061) 8622405 - 8622407 Faks. (061) 8625474 - 8621803
Website: <http://fahum.umsu.ac.id> Email: fahum@umsu.ac.id umsu@umsu.ac.id umsu@umsu.ac.id umsu@umsu.ac.id umsu@umsu.ac.id

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : MUHAMMAD FAYZA SAGAYO
NPM : 1806200032
Program : Strata - I
Fakultas : Hukum
Program Studi : Ilmu Hukum
Bagian : Hukum Pidana
Judul Skripsi : PERAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN
ULAMA DALAM PENEGAKAN QANUN DI
KABUPATEN BENER MERIAH

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian / karya saya sendiri. Kecuali bagian - bagian yang dikutip sumbernya.

Dan apabila ternyata dikemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, April 2023

Saya yang menyatakan



MUHAMMAD FAYZA SAGAYO

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Aceh sebagai daerah di Indonesia yang memiliki kekhususan yang di berikan melalui Undang-undang No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, di mana Aceh di berikan kekhususan sebagai wilayah otonomi khusus yang berbeda dengan daerah otonom lainnya. Aceh dapat mengurus dan membuat aturan untuk kemajuan daerahnya. Aceh yang identic dengan syariat Islam dan di sebut- sebut sebagai daerah serambi mekah memiliki ciri khas ke Islaman yang sangat kental.

Studi sosial, keagamaan dan pemerintah Aceh menunjukkan bahwa keberadaan ulama sangat sentral dan menentukan, baik di tinjau dari sejarah lahir dan perkembangan eksistensi syariat Islam di Aceh maupun saat ini. Ulama merupakan figure utama yang memainkan peran dalam kehidupan bermasyarakat dan pemerintah Aceh. Salah satu identitas masyarakat Aceh yang identik dengan ke Islaman hal ini tidak di pungkiri dari dari jasa ulama-ulama terdahulu yang ada di Aceh. Dalam prosesnya, para ulama memegang posisi sentral ketika agama Islam memasuki kerajaan- kerajaan di Aceh. Berbagai rujukan di jelaskan bahwa ulama Aceh memiliki peran yang meliputi segala sisi kehidupan dalam bermasyarkat bersosial dan pemerintahan.

Ulama sebagai elit agama yang di pandang sangat mulia di wilayah Aceh menjadikan posisi ulama sebagai actor dalam kehidupan bermasyarakat. Ulama di Aceh memegang otoritas tafsir utama dan tunggal terhadap berbagai urusan teks ke Islaman seperti Al-quran, Hadit's, dan fiqh.

Ketergantungan masyarakat terhadap para ulama di tambah dengan justifikasi norma agama dan berbagai tafsir terhadap ajaran-ajaran Islam sehingga segala urusan dalam kehidupan bermasyarakat mengikuti seruan dari fatwa ulama di Aceh.¹

Di sisi lain, realitas masyarakat Aceh sebagai penganut agama Islam fanatik yang menepatkan ajaran-ajaran Islam sebagai satu-satunya basis nilai dan sistem perdagangan dunia (*world view*) telah menjadi materialistis sinegris bagi dominannya kewibawaan ulama Aceh yang tidak hanya pada ranah keagamaan tetapi juga melingkupi wilayah sosial, budaya dan politik praktis sekaligus.² Nahkan peran ulama dalam pemerintahan tidak dapat di pandang sebelah mata, karena peran itu sangat panjang, sepanjang peran kerajaan-kerajaan di Aceh.

Peran para ulama dalam pemerintahan kesultanan Aceh juga dapat dilihat dari pengangkatan beberapa ulama sebagai mufti kerajaan atau penasihat kerajaan. Pada masa pemerintahan sultan Iskandar Muda, Syeik Shams Al- Din Al-Sumatrani diangkat sebagai penasehat dan mufti Kerajaan Islam Aceh Darusalam (1607-1636) dengan gelar Syeh Al-Islam yang berhak mengurus perihal

¹ Nirzalin, krisis agensi politik Tengku Dayah di Aceh, ringkasan disertasi program Dokter sosiologi, (fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2011

² Isa Sulaiman, sejarah Aceh sebuah gugatan terhadap tradisi, pustaka sinar harapan, Jakarta 1999, hal 10-11

keagamaan, dan juga kerap terlibat dalam permasalahan politik.³ Sementara pada masa pemerintahan sultan Iskandar Muda Al-Thani, Nurdin Al-Raniry diangkat sebagai Qadi Al- Malik Al-Adil dan Mufti Mu'addam. Masa pemerintahan empat orang ratu di Aceh (1641-1699) Syaikh Abdul Rauf Al-Singkil yang dikenal sebagai syaik kuala dilantik sebagai mufti dan Qadi al-Malik Al-Adil. Mereka tidak hanya sebagai penasihat akan tetapi memainkan peran penting sebagai menetap kebijakan kerajaan bahkan memberi saran dan arahan dalam tatanan politik pada masa itu.⁴

Peran dan kedudukan para ulama di Aceh pada dasarnya tidak meredup, pasalnya setelah kerajaan-kerajaan Islam di Aceh redup dan jatuh pada masa penjajah, perjuangan kemerdekaan Indonesia hingga Indonesia memproklamasikan kemerdekaan diri sebagai Negara yang merdeka. Pun demikian setelah masa kemerdekaan peran para ulama di pemerintahan tidak sekecil sebelumnya karena adanya penjajahan. Pasang surut di tubuh internal ulama Aceh sendiri.⁵

Perbedaan penyelenggaraan Negara dan pemerintahan Indonesia sendiri menjadi salah satu faktor penting yang mempengaruhi kedudukan dan peran ulama, tidak seperti masa kerajaan. Hal ini tentu saja beralasan karena baik dari sisi kewilayahan yang luas dan masyarakat Indonesia yang beragam, termasuk dari sisi agama yang dianut, Indonesia telah ditetapkan sebagai Negara Republik

³ Ahmad daudy, Allah dan manusia dalam Konsepsi syaik nurdin Ar-Rabiry, Jakarta: cv Rajawali 1983

⁴ Amirul Hadi, Aceg Sejarah budaya, 128-129.

⁵ Ahmad dan Hasbi Amiorudin sebagaimana dikutip oleh Muhammad Suhaili sufyan, peran majelis Permusyawaratan ulama dalam system pemerintahan Aceh Teis(Akademi pengajian Islam, Universitas Malaya Kuala Lumpur, Malaysia 2016, hal 21-22

dengan berlandaskan pada konstitusi. Pada gilirannya posisi dan keberadaan ulama di Aceh menjadi lebih sektoral terbatas di bidang tertentu.

Perkembangan dari kemerdekaan sampai pada saat ini kesan penerapan syariat Islam di Aceh masih terkesan minoritas. Suara-suara burung muncul dari berbagai kalangan masyarakat indonseia, bahkan masyarakat Aceh sendiri sebagai respon rasa tidak maksimal penerapan syariat Islam. Respon itupun sebagai seperti di konfirmasi dengan baik di berbagai peristiwa yang mencerminkan kondisi negative masyarakat Aceh seperti penyalahgunaan narkoba, menggeliatnya prostitusi, korupsi pejabat dan tindak pidana lainnya. Kondisi tersebut seakan menutup beberapa aspek penerapan syariat Islam yang sebetulnya mengalami kemajuan, seperti dalam bidang pengaturan dan penerapan peraturan-peraturan dalam qanun.

Penilaian dan respon yang muncul dari kalangan masyarakat juga menimpa Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) di Aceh. MPU berisi sosok-sosok yang memiliki kedudukan yang mulia bagi masyarakat Aceh karna memiliki pengetahuan yang mapan terhadap syariat Islam sehingga secara kelembagaan memiliki otoritas dalam mengembangkan dan menegakan syariat Islam. Sempelnya mereka di tuntutan untuk aktif dan positif dalam bidang ini, agar penilaian gagal dari masyarakat dalam penerapan syariat Islam maka tidak pula dapat dihindari munculnya anggapan buruk terhadap lembaga MPU.

Secara kelembagaan MPU memiliki peraturan ya membagi MPU menjadi dua bagian yaitu MPU Aceh dan MPU Kabupaten/Kota. MPU di Aceh di rancang

dengan kemandirian masing-masing, dalam arti MPU Aceh dan MPU Kabupaten/Kota adalah lembaga yang terpisah, yang meskipun memiliki tugas dan fungsi serta bidang yang sama namun secara kelembagaan tidak memiliki hirarki hubungan satu sama lainnya, kecuali sebatas koordinatif. Di sisi lain dalam Qanun tentang MPU tahun 2009 di tetapkan adanya sejumlah kewajiban bagi MPU Kabupaten/Kota yang melaksanakan sesuatu yang pokoknya dating dari MPU Aceh.⁶

Peneliti sendiri lebih lanjut akan melihat dan meneliti bagaimana peran majelis permusyawaratan Ulama dalam penegakan Qanun di Bener Meriah. Bagaimana MPU di Bener Meriah memberikan masukan ke lembaga legislatif dan bagaimana penerapan aturan yang pernah di buat MPU Bener Meriah bersamama legislatif itu sendiri apakah sudah sampai pada puncak kemaksimalan. Mengatakan masih banyak kejadian dan peristiwa yang tidak sesuai dengan syariat Islam di Bener Meriah serta tingkat pelanggaran syariat di Bener Meriah terlalu tinggi sehingga peneliti ingin menelaah lebih dalam peran MPU dalam Penegakan Qanun di Bener Meriah.

1. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, untuk mencapai tujuan penelitian maka dalam penelitian ini akan mengurai permasalahan terkait beberapa hal. Yang akan dimuat dalam rumusan masalah sebagai berikut:

⁶ Pasal 6 ayat 3 Qanun No.2 Tahun 2009, tentang Majelis Permusyawaratan Ulama.

- a. Bagaimana Kedudukan Majelis Permusyawaratan Ulama di Pemerintah Aceh ?
- b. Apa Hambatan MPU dalam Penegakan Qanun di Bener Meriah ?
- c. Bagaimana Peran Majelis Permusyawaratan Ulama dalam penegakan Qanun di Kabupaten. Bener Meriah?

2. Faedah penelitian

- a. Secara teoritis, melatih kemampuan untuk melakukan penelitian secara ilmiah dan hasil penelitian ini di harapkan dapat memberikan masukan bagi pengembang ilmu pengetahuan di bidang hukum administrasi Negara, juga dapat memberikan manfaat di kalangan akademisi dan daerah khususnya wilayah Otonomi Khusus Aceh dan Kabupaten. Bener Meriah.
- b. Secara praktis, dengan berhasilnya penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi lembaga terkait khususnya lembaga Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) di Kabupaten. Bener Meriah, serta memperkuat peran Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) dalam pengimplementasian Qanun.

B. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk, sebagai berikut:

1. Untuk memperkuat kedudukan Majelis Hambatan MPU dalam Penegakan Qanun di Bener Meriah Permusyawaratan Ulama (MPU) Di Kabupaten. Bener Meriah sebagai Lembaga yang menentukan aturan syariat Islam dan penyelenggara Qanun yang memiliki makna syariat.
2. Untuk menelaah lebih dalam sejauh mana peran majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) terlibat dalam penyelegaraan Kebijakan di Kabupaten. Bener Meriah terkait syarita Islam serta seberapa pengaruh apakah MPU dapat terlibat dalam pembuatan Qanun di Bener Meriah.
3. Untuk melihat bagaimana Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) melaksanakan kebijakan yang sudah di buat atau yang sedang berjalan pada saat ini.

C. Defenisi Oprasional

Adapun untuk memudahkan penjabaran konsep dan teori yang di gunakan dalam penelitian menggunakan beberapa variabel secara kontekstual yang di gunakan dalam penelitian ini, sebagai berikut :

1. Syariat Islam

Syariat Islam adalah syariat terakhir yang diturunkan Allah SWT. Untuk memberi petunjuk kepada umat manusia. Ia memberikan rahmat bagi seluruh alam untuk seluruh umat manusia dari berbagai bangsa, untuk semua lingkungan dan lapangan kehidupan dengan segala bentuk perubahan dan tingkat perkembangannya sampai hari kiamat. Karena itu, Allah memberikan beberapa

keistimewaan, antara lain syariat Islam bersifat umum, abadi, dan meliputi segala bidang, sehingga, mampu, memenuhi kebutuhan manusia di setiap saat sesuai dengan kadar perkembangannya, tapi tidak pernah akan kehilangan identitasnya.⁷

Islam yang diturunkan kepada Nabi Muhammad SAW adalah sebagai agama “rahmatan lil’alamin”, terus berlaku sepanjang masa (omnipresent), dan shalihun likulli zamanin wa makanin. Konsepsi dan fakta-fakta sejarah Islam menunjukkan, bagaimana sikap kasih sayang dan toleran (tasamuh) kaum muslim terhadap pemeluk agama lain, baik yang tergolong ke dalam ahl al-Kitab maupun kaum musyrik, bahkan terhadap seluruh makhluk. Islam mendahulukan sikap kasih sayang, keharmonisan dan kedamaian.⁸

2. Desentralisasi Asimetris

Sistem penyelenggaraan pemerintahan dalam negara kesatuan dapat di bagi menjadi dua bentuk,⁹ yaitu sebagai berikut :

- a. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, yaitu segala sesuatu dalam negara di urus langsung oleh pemerintah pusat, sedangkan daerah-daerahnya hanya melaksanakannya saja.
- b. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, yaitu daerah yang di berkesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah

⁷ Al-Qur’an 7:154, 34:28, dan 21:107.

⁸ Dalam falsafah hukum Islam dikenal dengan ungkapan : “Al-syariat al Islamiyyat shalihah likulli zaman wa makan.” Lihat Muhammad Anis ‘Ubadah, *Tarikh al-Fiqh al-Islamiy fii ‘ahd an nubuwwah wa as shahabah wa at tabi’in*, (tt : Dar al Tiba’ah., 1980), h. 10.

⁹ Riwo Kaho, 1990, *Analisa hubungan pemerintah pusat dan daerah di Indonesia*, Jakarta : Rineka Cipta. Hal.3

tangga sendiri (otonomi daerah) yang di namakan daerah otonom (*swantara*).

Desentralisasi adalah istilah yang luas dan selalu menyangkut persoalnya kekuatan (*power*), biasanya di hubungkan dengan pendelegasian atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat daerah atau kepada Lembaga-lembaga pemerintah di daerah untuk menjalankan unsur-unsur pemerintahan di daerah.¹⁰ Dalam *encyclopedia of the social sciences*, desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari tingkat pemerintahan tertinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, baik yang menyangkut bidang legislatif, yudikatif, maupun administratif. Dalam ensiklopedia tersebut, di kemukakan bahwa desentralisasi adalah kebalikan dari sentralisasi, tetapi jangan di kacaukan dengan pengertian dekonsentrasi, sebab istilah ini secara umum di artikan sebagai pendelegasian dari atas kepada bawahannya untuk melakukan suatu tindakan atas nama atasannya tanpa melepaskan wewenang dan tanggung jawabnya.¹¹

3. Qanun

Qanun Menurut undang-undang No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh, Pasal 1 ayat 21 menyatakan bahwa qanun Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah Provinsi yang mengatur penyelenggara pemerintah dan kehidupan masyarakat Aceh. Dan di ayat 22 menyatakan bahwa *qanun* Kabupaten/kota adalah peraturan perundang-undangan

¹⁰ *Ibid*, hal.19

¹¹ Sarung Dajang, 2000, Arus balik kekuasaan pusat ke daerah, Jakarta: Pustaka Sinar harapan, hal.46

sejenis peraturan daerah Kabupaten/kota yang mengatur penyelenggara pemerintah dan kehidupan masyarakat Kabupaten/kota di Aceh.

Secara singkat *qanun* Aceh dapat di artikan sebagai perda daerah yang di berikan secara otonomi khusus terhadap pemerintah Aceh. Sehingga nama perda di ubah menjadi *qanun*.

D. Keaslian Penelitian

Berikut uraian terkait karya tulis yang mendekati atau hampir mendekati dengan penelitian yang akan di lakukan oleh peneliti:

1. Skripsi, Faiyadh Musddaq NIM 13220045, mahasiswa Fakultas Syariah Jurusan Hukum Bisnis, Universitas Islam Negri Maulana Malik Ibrahim Malang, Tahun 2017 yang berjudul “ Peran Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) Dalam Mendorong Pelaku Usaha *Home Industry* untuk Melakuakn Sertifikasi Halal di Kota Banda Aceh (Kajian di daerah Banda Aceh dan Sekitarnya). Dalam skripsi ini memaparkan tentang memperkuat peran Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) dalam memberikan Jaminan Halal kepada suatu Produk Home Industry untuk membatu perekonomian masyarkat dan memperkuat usaha masyarakat Banda Aceh dan sekitarnya.
2. Skripsi, Mulyaturrahmi, NIM 24141004, Mahasiwa Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum, Universitas Islam Negri Sumatera Utara, Tahun 2019 yang berjudul “ Hukum Penyedia Tempat Pariwisata Menurut Fatwa MPU Aceh No. 7 Tahun 2014 (Studi Kasus di Desa Suak Puntong Kecamatan

Kuala Pesisir Kabupaten Nagan Raya)”. Dalam skripsi ini memaparkan tentang bagaimana peran MPU menjalankan Fatwa yang di terbitkan tentang penertipan tempat penyedia Pariwisata sesuai dengan syariat Islam untuk menghindari maraknya perbuatan yang di haramkan oleh agama dan mengantisipasi kemaksiatan di wilayah Kabupaten. Nagan Raya. Agar menciptakan wilayah Nagan Raya yang sesuai dengan Syariat Islam.

E. Metode Penelitian

Dalam mencapai hasil penelitian, penelitian harus menggunakan sebuah metodologi penelitian yang akan di uraikan sebagai berikut :

1. Jenis Pendekatan Penelitian

Penelitian ini akan memaparkan penilitian teoritis terkait Peran Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) dalam Penegakan Qanun di Bener Meriah. Amirudin dan Zainal Asikin menjelaskan bahwa penelitian hukum menepatkan hukum sebagai apa yang tertulis dalam peraturan per undang-undangan (*Law in Books*) adalah penelitian hukum dokrinal atu penelitian hukum normatif.¹² Demikian juga Soejono Soekanto dan Sri Mammudji menjelaskan bahwa penelitian hukum yang menganalisa beberapa bahan pustaka dan data dan skunder belaka adalah hukum normatif.¹³ Maka penelitian ini berdasarkan jenis pendekatan yang di gunakan adalah penelitian hukum normatif (Yuridis Normatif).

2. Sifat Penelitian

¹² Amiruddi dan Zainal Asikin,2014, *pengantar metode penelitian hukum*,Jakarta :Rajawalipers, hal.118

¹³ Soejono Soekanto dan Sri Mamudji,2006, *penelitian hukum normatif : suatu tinjauan singkatan*, Jakarta : Rajawali grafindo Persada, hal.13-14

Penelitian ini akan melihat Peran Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) dalam Penegakan Qanun di Bener Meriah Untuk Memaksimalkan Peran sebagai Penegak Syariat di Bener Meriah Menurut Suharsimi Arikunto, penelitian yang dilakukan terhadap variable yang akan datang dengan menggunakan variable yang belum berlaku sebagai bentuk perlakuan (*treatmen*) dalam eksperimen adalah penelitian eksperimen. Sedangkan penelitian yang dilakukan dengan menjelaskan/menggambarkan variable masa lalu dan sekarang atau sedang terjadi (*on going*) adalah penelitian deskriptif (*to describe*). Maka dari itu, penelitian ini adalah penelitian deskriptif.

3. Sumber Data

Sumber data yang diperoleh dalam penelitian ini adalah:

- a. Data yang bersumber dari Hukum Islam: yaitu Al-Qur'an yang disebut juga dengan kewahyuan.¹⁴ Bahwa dalam penelitian ini penulis mencantumkan berupa ayat Al-Quran sebagai dasar mengkaji, menganalisa dan menjawab permasalahan yang akan diteliti.
- b. Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan yang terdiri dari peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006. Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang berupa karya ilmiah, buku, serta yang berhubungan dengan permasalahan ini.

¹⁴ *Ibid.*, halaman 20.

- c. Bahan hukum tersier yaitu berupa bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, internet, dan sebagainya yang ada hubungannya dengan permasalahan yang sesuai dengan judul ini.¹⁵

4. Alat Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, alat pengumpul data yang dipergunakan dapat dilakukan dengan dua cara yaitu:

- a. *Offline* yaitu menghimpun data studi kepustakaan secara langsung dengan mengunjungi toko-toko buku dan perpustakaan (baik didalam kampus Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara), guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian
- b. *Online* yaitu studi kepustakaan (*library research*) yang dilakukan dengan cara searching melalui media internet guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian dimaksud.
- c. Dan juga di dukung dengan metode wawancara

¹⁵ *Ibid.*, halaman 21.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Otonomi Khusus

Dalam keadaan tertentu di daerah, untuk menghadapi masalah khusus terkadang tidak cukup hanya dengan menggunakan pendekatan umum otonomi daerah. Melainkan juga memerlukan suatu bentuk pendekatan yang lebih kompleks yang lazimnya disebut dengan otonomi *asimetris*. Van Houten mendefinisikan makna otonomi asimetris (otonomi khusus) sebagai suatu kewenangan legal yang diberikan kepada kelompok masyarakat khusus yang tidak memiliki kedaulatan atau wilayah yang khusus secara etnis agar mereka membuat keputusan publik secara bebas diluar sumber-sumber kewenangan-kewenangan negara yang berlaku selama ini, tetapi tetap tunduk dibawah hukum negara secara keseluruhan. Dengan perkataan lain, dalam pemahaman otonomi memiliki arti sebagai hak yang diberikan kepada masyarakat etnis tertentu disuatu wilayah etnis tertentu yang tidak memiliki kedaulatan politik sendiri untuk melaksanakan suatu yurisdiksi eksklusif.¹⁶ Selanjutnya Van Houten menjelaskan defenisi tersebut dengan mengurai beberapa aspek penting di dalamnya, yaitu (i) defenisi itu mencakup otonomi wilayah (*territorial autonomy*) dan bentuk otonomi non-wilayah (*non territorial forms of autonomy*), (ii) defenisi tersebut menggambarkan dua wujud otonomi yaitu otonomi umum dan otonomi khusus, (iii) defenisi itu dikembangkan dari akar masyarakat etnis.

¹⁶ Van Houten dalam Jacobs Perviddya Solossa, Otonomi Khusus Papua: Mengangkat Martabat Rakyat Papua di Dalam NKRI, Cet 1, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005), h. 54

Setidaknya terdapat dua manfaat pemerintahan dengan menggunakan pendekatan otonomi asimetris (*territorial autonomy*) yakni (i) sebagai solusi atas masalah konflik etnis, dan (ii) sebagai wujud perlindungan kaum minoritas yang selama ini terlanggar sebagaimana tercantum dalam *CSCE Copenhagen Document* tahun 1990. Meskipun demikian, di sisi lain pemberlakuan otonomi khusus juga kerap kali menimbulkan masalah dimana akan menimbulkan masalah disintegritas ketika terdapat perbedaan persepsi dalam pelaksanaan otonomi khusus antara pemerintah pusat dan daerah dan juga dapat menimbulkan kecemburuan sosial daerah lain yang tidak mendapat keuntungan dari pemberlakuan otonomi khusus. Keberhasilan pelaksanaan otonomi khusus dalam sistem pemerintahan dapat diwujudkan melalui kerjasama antara kesadaran kolektif nasional tentang kekhususan wilayah guna pencapaian tujuan nasional dan kesadaran daerah khusus untuk menjaga integrasi dan relasi yang baik dengan seluruh komponen Nasional.¹⁷

Dalam konteks Indonesia, otonomi daerah merupakan bagian dari kerangka untuk mempertahankan persatuan bangsa dan negara sesuai amanat Ketetapan MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional. Hal ini merupakan respon atas banyaknya gerakan yang menuntut pemisahan diri pada periode 1998 sampai 1999 yang mendegradasi Sebagian kewenangan pusat dan diberikan kepada daerah.¹⁸ Tidak dapat dipungkiri bahwa kehendak pemerintah pusat untuk memberikan otonomi kedaerah tidak terlepas dari motivasi dan pertimbangan politik. Jika saja pada masa pergolakan tersebut

¹⁷ Ibid, h. 55-57

¹⁸ M Mas'ud Said, *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*, Cet 1, (Malang: UMM Press, 2005), h. 84

MPR RI tidak mengambil keputusan strategis untuk melakukan pembaruan politik, Indonesia bisa saja tercerai berai. Oleh karena itu, Sidang Istimewa MPR RI pada bulan Oktober 1998 untuk menetapkan dan mengesahkan Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 menjadi keputusan politik penting guna mengantisipasi tuntutan politik separatis yang lebih luas.¹⁹

Dalam rangka melakukan penyempurnaan pemerintahan daerah melalui UU Nomor 32 Tahun 2004 dimana di undang-undang sebelumnya sama sekali tidak mengenal konsep otonomi khusus melainkan hanya mengatur mengenai daerah istimewa. Di dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 mengatur secara jelas tentang daerah istimewa dan otonomi khusus. Di dalam Pasal 225 disebutkan bahwa status istimewa diberikan kepada daerah otonom selain diatur di dalam undang-undang ini, diatur pula dalam undang-undang lain. Yang selanjutnya di dalam Pasal 226 ayat 1 disebutkan bahwa ketentuan pasal sebelumnya juga berlaku bagi DKI Jakarta, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Provinsi Papua dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Yang melalui Tap MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN, Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya diberikan otonomi khusus.²⁰ Yang bunyinya sebagai 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 sungguh-sungguh, maka perlu ditempuh Langkah-langkah sebagai berikut: mempertahankan integrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan

¹⁹ Loc.cit.

Republik Indonesia dengan menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Aceh dan Irian Jaya melalui penetapan Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya sebagai daerah otonomi khusus yang diatur dengan undang-undang.

Meskipun demikian, gagasan pemberian otonomi khusus bagi kedua daerah tersebut memiliki latar belakang berbeda walaupun pada dasarnya untuk meredam gerakan kemerdekaan dan gerakan disitegrasi di wilayah-wilayah tersebut. Pergolakan akibat kejahatan hak asasi manusia yang dilakukan kelompok Gerakan Aceh Merdeka dan pemberlakuan syari'at Islam melatar belakangi pemberian otonomi khusus bagi Aceh. Sedangkan di gerakan separatis Papua yang melakukan teror dan kekejaman menjadi latar belakang pemberian otonomi khusus di Papua.

B. Pemerintah Daerah

Mengoreksi secara menyeluruh terhadap cela-cela kelemahan UU Nomor 22 Tahun 1999, melalui rapat diakhir masa kerja DPR periode 1999-2004, pada tanggal 15 Oktober 2004 lahirlah UU Nomor 32 Tahun 2004, adapun koreksi substantif terhadap UU 22 Tahun 1999 menurut Syamsuddin Haris adalah sebagai berikut;²¹ (i) adanya ambivalensi kedudukan Provinsi sebagai daerah otonom dan wilayah administrasi, (ii) terkait dengan dana perimbangan, daerah diluar jawa mengalami bias kebijakan dimana daerah yang memiliki kekayaan alam besar tetapi tidak banyak memberikan kontribusi meskipun daerah itu memperoleh bagian dari sistem bagi hasil, (iii) tidak ada mekanisme hubungan kekuasaan

²¹ Syamsuddin Haris dalam Koirudin, Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah, Cet 1, (Malang: Averroes Press, 2005), h. 93

secara vertikal antara Provinsi dan Kabupaten/kota maupun secara horizontal antara Kabupaten kota atau sesama daerah tingkat II, (iv) peluang munculnya penyalahgunaan wewenang di dalam pemerintahan daerah sangat besar dikarenakan tidak ada mekanisme konstitusional dalam hal pengawasan yang dapat dilakukan oleh masyarakat.

Benyamin Hossein juga menyebutkan bahwa inkonsistensi konseptual di dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 digambarkan di dalam Bab I Pasal I huruf a,b, c, h, dan I dimana peraturan ini tidak tepat asas. Yang kemudian menimbulkan inkonsistensi massif pada pasal-pasal lainnya seperti Pasal 14, Pasal 16, Pasal 20, Pasal 66 ayat 4 dan 91, Pasal 67 ayat 1 dan ayat 94. Yang kemudian menjadi semakin lemah dengan belum sempurnanya peraturan pelaksana dari UU Nomor 22 Tahun 1999 tersebut. selain itu, inkonsistensi UU Nomor 22 Tahun 1999 juga diakibatkan oleh pengaruh pemberlakuan undang-undang sektoral. Misalnya saja pada kebijakan nasional pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam dimana masih sangat kurang dalam pendekatan sektoral. Beberapa undang-undang mengenai lingkungan hidup dan sumber daya alam yang dianggap belum sinkron dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 sebagai berikut: (i) UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan, (ii) UU Nomor 1 Tahun 1973 tentang Landasan Kontinental, (iii) UU Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif, (iv) UU Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan, (v) UU Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan Konvensi PB Tentang Hukum Laut, (vi) UU Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman, (vii) UU Nomor 27 Tahun 1997 tentang AMDAL dan beberapa undang-undang lainnya.

Lahirnya UU Nomor 32 Tahun 2004, menurut B.N. Marbun setidaknya terdapat tujuh faktor utama, yakni: (i) pergeseran kekuatan politik di Indonesia, hal ini dapat dilihat di dalam konsideran menimbang di dalam undang-undang tersebut yang menggambarkan bahwa terdapat dorongan untuk melaksanakan pemerintahan daerah berdasarkan demokrasi, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan juga dijelaskan bahwa UU Nomor 22 Tahun 1999 sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan ketatanegaraan, (ii) tafsir yang kurang tepat terhadap suasana reformasi, (iii) hubungan masalah otonomi khusus bagi Aceh dan Papua, (iv) tumpang tindih peraturan akibat tingginya *euphoria* reformasi, (v) maraknya korupsi di DPRD diseluruh Indonesia, (vi) *overacting* DPRD terhadap kinerja kepala daerah, (vii) suasana konstiusional yang berubah akibat amandemen UUD 1945.

Asas yang digunakan di dalam pemerintahan di daerah berdasarkan pada UU Nomor 32 Tahun 1999 adalah sebagai berikut: (i) otonomi dan tugas pembantuan, (ii) DPRD sebagai unsur penyelenggaraan daerah, (iii) kepala dan wakil kepala daerah dipilih langsung melalui pemilu, (iv) hubungan DPRD dan kepala daerah sebagai mitra dan memiliki kedudukan sejajar, yang dapat dilihat melalui pengaturan pembentukan peraturan daerah, kedua memiliki porsi dan kedudukan yang sama. Dengan itu Hanif Nurcholis menyimpulkan bahwa (i) pemerintah daerah merupakan bagian dari negara Indonesia, (ii) pemerintah daerah terdiri atas daerah besar dan daerah kecil, (iii) pemerintah daerah bersendikan musyawarah dalam DPRD, (iv) pengadobsian sistem demokrasi

kepada daerah khusus dan swapraja untuk kemudian dijadikan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa. Dasar permusyawaratan merupakan sistem demokrasi yang pada dasarnya permusyawaratan berada di lembaga DPRD. Pemerintahan daerah yang menggunakan sistem demokrasi bukanlah wilayah pemerintahan administratif belaka, melainkan pemerintah daerah otonom.

Dalam konteks UU Nomor 32 Tahun 2004 dianutnya sistem demokrasi kedalam pemerintahan daerah tergambar dalam upaya undang-undang untuk melakukan reformulasi sistem pemerintahan daerah, berupa: (i) reorientasi pemerintahan daerah dimana didalam sistem Orde Baru kebijakan lebih menggambarkan sistem yang sentralistik dan akhirnya mengakibatkan penumpukan kewenangan di pemerintah pusat. Undang-undang ini telah mengubah orientasi tersebut kepada sistem desentralisasi yang mana kewenangan pemerintahan sebagian besar sudah diserahkan kepada daerah selain kewenangan absolut pemerintah pusat. (ii) refungsionalisasi sistem pemerintahan daerah, dimana posisi DPRD yang sebelumnya merupakan bagian dari pemerintah daerah membuat DPRD memiliki berbagai keterbatasan dalam menjalankan kewenangan dan tugas, namun melalui undang-undang ini DPRD bergeser kedudukan kepada fungsi yang sesungguhnya sebagai badan legislatif dan hubungan dengan badan eksekutif sebagai kemitraan. (iii) restrukturisasi sistem pemerintahan daerah yang sebelumnya pemerintahan daerah dibagi secara bertingkat antara Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II dan memiliki hubungan yang bersifat hirarkis, namun melalui undang-undang ini daerah tidak memiliki sistem bertingkat dan dibagi atas daerah besar dan daerah kecil saja. Hal ini

dikarenakan sistem pemerintahan yang bertingkat dapat menghambat sistem birokrasi terutama dalam pengambilan keputusan yang harus berjenjang. Di dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 ini, daerah Kabupaten/kota berdiri sendiri dan bukan merupakan bagian bawahan dari Provinsi, oleh karena itu kedudukan gubernur bukan merupakan sebagai atasan dari bupati atau walikota.

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 UUD 1945 sebagai kerangka yuridis penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, harus dimaknai sebagai (i) pemerintahan daerah merupakan bagian integrative dalam susunan pemerintahan negara Indonesia, (ii) pemerintahan daerah yang diinginkan adalah pemerintahan daerah yang mengurus rumah tangga daerahnya sendiri dengan berdasarkan prinsi-prinsip otonomi, (iii) desa merupakan susunan integral dalam pemerintahan daerah, (iv) pemerintahan daerah diselenggarakan dengan memperhatikan hak dan keistimewaan daerah, (v) pemerintahan daerah dilaksanakan dengan penerapan otonomi seluas-luasnya. Konsekuensi pelaksanaan otonomi daerah seluas-luasnya adalah pelaksanaan pemerintahan daerah seluas-luasnya diluar urusan absolut pemerinta pusat. Artinya daerah dalam menjalankan pemerintahan memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan dalam melakukan pelayanan, peningkatan peran, prakarsa dan pemerdayaan masyarakat guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pelaksanaan prinsip otonomi dilaksanakan secara nyata dengan didasarkan pada kewenangan, tugas dan kewajiban daerah yang telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhususan daerah.

Dengan adanya sistem desentralisasi yang berkaitan dengan pemberdayaan daerah (*local empowerment*) maka daerah diberikan pula kewenangan inisiatif dan kemandirian pengambilan keputusan. Dalam pelaksanaan hak inisiatif daerah, pemerintah memiliki kemungkinan luas untuk mengembangkan daerah berdasarkan konteks kehidupan masyarakat dan permasalahan yang dihadapi daerah. Dalam hal ini, pemerintah daerah dalam bertindak tidak diharuskan untuk meminta izin dari pemerintah pusat, melainkan diharuskan untuk mampu merespon dan menangani berbagai kendala masyarakat di daerah. Dilain sisi, pembentukan pemerintahan daerah ditujukan untuk menjawab masalah kekhususan daerah sesuai dengan lokalitas dan keadaan geografis, penduduk, kegiatan ekonomi, dan latar belakang sejarah-budaya di daerah.

C. Ilmu Perundang-undangan

Ilmu perundang-undangan merupakan sumber hukum utama di negara yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental atau *civil law system*. Indonesia merupakan negara yang memiliki ciri khas dari sistem hukum eropa kontinental, selain dari itu di Indonesia berlaku hukum adat, dan sistem hukum Islam.

Salah satu ciri sistem hukum eropa kontinental yaitu, penerapan peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum utama dalam kehidupan bernegara.²² Banyak sarjana hukum berpendapat bahwa Indonesia menganut pularisme hukum atau bahkan di nyatakan dengan istilah *hybrid law system atau mixed law system*. Namun secara praktik nya ciri-ciri sistem hukum yang di gunakan oleh indoonesia adalah eropa kontinental yang menjadi corak di sistem hukum di

²² Ahmad Redi, 2018, hukum pemebentukan peraturan perundang-undangan, Jakarta: sinar grafika, hal.1

Indonesia. Mengingat Indonesia lebih cenderung terhadap peraturan tertulis yang berisikan norma-norma hukum dan di buat oleh penguasa negara yang berwenang serta ketaatan masyarakat terhadap peraturan yang dibuat.

Ilmu Perundang-Undangan tersusun dari 2 kosa kata, yaitu “ilmu” dan “perundang undangan”. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia defenisi ilmu adalah pengetahuan tentang suata bidang yang di susun secara bersistem menurut metode tertentu, yang di gunakan untuk menerangkan geja tertentu di bidang (pengetahuan) itu. Menurut C.A Van Peursen ilmu sains, atau ilmu pengetahuan adalah usaha sadar untuk menyelidiki, menemukan, dan meningkatkan pemahaman manusia dari berbagai segi kenyataan dalam alam. Selanjutnya perundang-undangan yang merupakan istilah terjemahan dari Bahasa Belanda *wettelijk regeling* secara harfiah *beratewet* (undang-undang) setra *telijk* (sesuai/berdasarkan) maka arti sesuai berdasarkan undang-undang tertulis memuat norma hukum yang mengingat secara umum dan di bentuk serta di tetapkan oleh lembaga/pejabat yang berwenang melalui prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan yang pasti, baku dan standar. Menurut Burkhadt Krems, Ilmu Pengetahuan Perundang-Udangan adalah ilmu tentang pemebentukan peraturan negara, yang merupakan ilmu bersifat interdisipliner.²³

Berdasarkan sejarah Indonesia memiliki masa transisi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dari masa ke masa. Memiliki perubahan dalam baik dalam sistem maupun penerapan kepada masyarakat. Menurut Jimlly Asshiddiqie peraturan perundang-undangan pasca kemerdekaan memiliki bentuk peraturan

²³ *Ibid.* hal 6-7

perundang-undangan yang di kenal dalm UUD 1945 adalah undang-undang, peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang, dan peraturan pemerintah. Dalam penjelesannya di sebutkan juga bahwa UUD adalah bentuk konstitusi yang tertulis. Di samping yang tertulis itu masih ada pengertian konstitusi yang tidak tertulis yang hidup dalam kesadaran masyarakat. Dalam konstitusi RIS yang berlaku mulai tanggal 27 Desember 1945, peraturan yang tegas di sebut adalah undang-undang Federal, undang-undang Darurat, dan peraturan pemerintahan. di sini pengertian konstitusi di kenal dengan UUD. Ada pun dalam UUDS yang berlaku mulai tanggal 17 Agustus 1950, penyebutan berubah lagi menjadi Undang-Undang, Undang-Undang Darurat, dan Peraturan Pemerintah. Dengan perkataan lain dalam ketiga konstitusi ini, kita mengenal adanya Undang-Undang Dasar, Undang-Undang atau Undang-Undang Federal, Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang (perpu) atau Undang-Undang Darurat, dan Peraturan Pemerintahan.²⁴

Menurut Bagir Manan fungsi perturan perundang-undangan terdiri atas 2 (dua) fungsi yaitu fungsi internal dan eksternal. Fungsi internal meliputi dengan keberadaan peraturan perundang-undangan di maksud dalam sistem hukum. Secara internal peraturan perundang-undangan menjalankan fungsi, penciptaan hukum, pembaharuan hukum, integritasi, kepastian hukum. Sedangkan fungsi eksternal terdiri atas, fungsi perubahan, fungsi stabilitas, fungsi kemudahan.²⁵

²⁴Jimly Asshiddiqie, 2011, *konstitusi dan konstutualisme Indoneia*, Jakarta : Sinar Grafika. Hal.244

²⁵ Hamzah Halim, 2009, *persekongkolan rezim politik lokal : studi atas realisasi antara realisasi esekutif dan legislatif*. Pukap, Tamalarea Makasar.

Di dalam undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 pasal 7 ayat 1 di sebutkan bahwa Hirarki Perundang-Undang terdiri dari UUD 1945, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan daerah (perda). Dalam pembentukan undang-undang pemerintah bersamama legislatif melihat apa yang di butuhkan masyarakat dan bagaimana mekanisme pengaturan. Hal ini di gunakan baik di daerah maupun di pusat, agar keselarasan pembentukan undang-undang tidak saling tumpang tindih melainkan sesuai dengan Hirarki Perundang-Undangan.

D. Syariat Islam

Dalam kamus umum bahasa Indonesia, Syariat diartikan sebagai suatu hukum agama yang diamalkan menjadi perbuatan-perbuatan, ucapan yang berhubungan dengan agama Islam.²⁶ Syariat menurut istilah adalah peraturan yang ditetapkan oleh Allah untuk hamba-Nya yang berakal sehat dan telah menginjak usia baligh atau dewasa, dimana ia sudah memahami dan mengerti segala masalah yang dihadapinya.²⁷

Dalam tafsir al-Misbah didefinisikan syariat sebagai suatu jalan yang sangat jelas, luas dan mudah, berupa bimbingan dan peraturan tentang agama, maka dari itu kita harus senantiasa mengikuti syariat yang telah diturunkanNya.²⁸ Syariat sebagai hukum Allah sangat teruji kemampuannya dalam tatanan hukum

²⁶ Poerwadarminta, Kamus Besar Bahasa Indonesia, (Jakarta: Balai Pustaka, 2005), hal. 1171

²⁷ Syamsul Rizal Hamid, Buku Pintar Agama Islam, (Jakarta: Penebar Salam, 2003), hal. 7. 3

²⁸ M.quraish Shihab, Tafsir Al-Misbah(pesan, kesan, dan keserasian Alquran), (Jakarta: Lentera Hati, 2000), hal. 47.

global, legitimasinya sebagai kebijakan publik tentu membutuhkan keseriusan, komitmen dan loyalitas yang tinggi dari seluruh komponen masyarakat.²⁹

Menurut bahasa, akar kata Islam berasal dari kata *aslama*, *yuslimu*, *Islaman*. Makna kata Islam adalah menerima segala perintah dan menjauhi segala larangan Allah Swt. Menurut istilah Islam merupakan petunjuk untuk memperoleh keselamatan hidup, baik di dunia maupun di akhirat kelak, Islam pula mengajarkan perdamaian dan kasih sayang bagi umatnya tanpa memandang warna kulit, dan status sosial.³⁰ Menurut Yusuf Qardhawi, kata syariat berasal dari kata *syira'aal-syai'a*, yang berarti menerangkan atau menjelaskan sesuatu. Adapun menurut istilah Syariat Islam adalah suatu tempat yang dijadikan sarana untuk mengambil air secara langsung sehingga orang-orang yang mengambilnya tidak memerlukan bantuan alat lain.

Syariat Islam secara umum adalah keseluruhan teks Al-quran dan Sunnah sebagai ketentuan Allah yang seharusnya menjadi pegangan hidup manusia, jalan agama yang benar, sebagian dari jalan tersebut menyangkut hubungan khusus antara individu dengan Allah, dan sebagian lagi menyangkut pengatur antar individu dalam kehidupan masyarakat. Bagian yang kedua, sebagiannya memerlukan kekuasaan negara untuk menjamin pelaksanaannya dan sebagian lagi menyangkut norma akhlak, etika dan lainnya yang diserahkan pada ketaatan individu. Sebagaimana yang dijelaskan dalam Al-quran surat Ali Imran ayat 112 :

~ ~ ~ ~ ~

²⁹ usjdi Ali Muhammad, *Konstalasi Syariat Islam di Era Global*, (Banda Aceh: Dinas Syariat Islam Aceh, 2001), hal. 10.

³⁰ Yusuf Qardhawi, *Membumikan Syariat Islam Keluwesan Aturan Ilahi untuk Manusia*, (Bandung: PT. Mizan Pustaka, 2003), hal. 141.

Artinya: “Mereka diliputi kehinaan dimana saja mereka berada, kecuali jika mereka berpegang kepada tali (agama) Allah dan tali (perjanjian) dengan manusia, dan mereka kembali mendapat kemurkaan dari Allah dan mereka diliputi kerendahan. yang demikian itu karena mereka kafir kepada ayat-ayat Allah dan membunuh para Nabi tanpa alasan yang benar. yang demikian itu disebabkan mereka durhaka dan melampaui batas”(Q.S Ali Imran: 112).

Dalam ayat di atas dijelaskan bahwa sebagai umat manusia kita harus senantiasa berpegang teguh pada tali Allah, apabila kita mengingkarinya maka akan mendapatkan kemungkarannya dari Allah. yang demikian itu termasuk orang yang kafir kepada ayat Allah dan mereka termasuk orang-orang yang durhaka dan melampaui batas.

Secara garis besar Syariat Islam dilihat dari segi penerapan di Indonesia dapat dibagi kedua macam, yaitu bersifat normatif, dan yuridis formal. Syariat Islam yang bersifat normatif ketentuannya tersebar dan dapat ditemui dalam buku fiqh, ketentuan dan aturan fiqh tersebut di samping ada yang bersifat aplikatif, mengatur bidang aqidah, ibadah, akhlak. Pelaksanaannya tergantung pada tingkat kesadaran umat dalam beragama dan terdapat aturan-aturan yang belum aplikatif seperti bidang jinayat.³¹

Adapun Syariat Islam yang bersifat yuridis formal, merupakan ketentuan dan aturan fiqh yang telah menjadi hukum positif. Ketentuan dan aturan-aturan dalam fiqh dijadikan peraturan negara atau Undang-Undang melalui proses legislasi oleh penguasa. Syariat Islam secara yuridis formal, dalam pelaksanaannya

³¹ Abdul Gani Isa, *Formalisasi Syariat Islam di Aceh” Pendekatan Adat, Budaya dan Hukum*”, (Banda Aceh: Yayasan Pena, 2013), hal. 3.

terdapat intitusi yang bersifat memaksa demi tegaknya hukum tersebut. Sekalipun fiqh pada dasarnya bukan produk politik namun dalam sejarahnya di wilayah negara Islam termasuk Indonesia, fiqh dengan cara legislasi dijadikan sebagai hukum posotif.

Nilai-nilai hukum Islam tidak lepas dari prinsip penerapan yang dianutnya, serta tujuan hukum Islam itu sendiri. Salah satu prinsip yang dimaksud adalah penggunaan norma adat sebagai salah satu pertimbangan dalam menetapkan hukum. Dalam penerapan hukum Islam selalu memperhatikan adat istiadat setempat untuk dijadikan standar norma yang harus diikuti dan ditaati oleh masyarakat, selama tidak bertentangan dengan Al-quran dan hadis.³²

Karena itu Syariat Islam merupakan aturan menjalankan perintah agama Allah, menegakkan Syariat Islam adalah keharusan bukan dikarenakan demokrasi atau kebebasan, Syariat Islam itu mengatur kesadaran umat Islam terhadap perbedaan, perbedaan berdasarkan pemikiran manusia dapat digambarkan dalam ajaran Islam berdasarkan Al-quran dan Hadis, Syariat Islam sangat sesuai sesuai dengan rasa keadilan. Syariat Islam dipandang dapat memenuhi kelima kebutuhan dasar manusia yaitu “ agama, jiwa, harta, akal dan keturunan. Karena Syariat Islam berfungsi melindungi kepentingan hidup yang paling mendasar maka Syariat Islam wajib dilaksanakan secara kaffah.

Ada beberapa perda dan qanun yang disahkan untuk mewujudkan pelaksanaan Syariat Islam secara kaffah:

³² Rusjdi Ali Muhammad, *Kearifan Tradisional Lokal: Penyerapan Syariat Islam dalam Hukum Adat Aceh*, (Banda Aceh: Perpustakaan Nasional, 2011), hal. 38.

- a. Perda Provinsi Aceh nomor 5 tahun 2000 tentang pelaksanaan Syariat Islam Provinsi Aceh, pasal 8 ayat 2” setiap muslim wajib menunda dan menghentikan semua kegiatan pada waktu tertentu untuk melaksanakan ibadah,pasal 8 ayat 4 “ setiap pemeluk agama selain agama Islam tidak dibenarkan melalukan kegiatan yang dapat mengambil ketenangan dan kekhusyukan pelaksanaan ibadah umat Islam.
- b. Perda nomor 7 tahun tentang penyelenggaraan kehidupan adat
- c. Qanun Provinsi Aceh nomor 10 tahun 2002 tentang peradilan Syari’at Islam
- d. Qanun Provinsi Aceh nomor 11 tahun 2001 tentang pelaksanaan Syariat Islam di bidang aqidah, Ibadah dan syi’ar Islam
- e. Qanun Provinsi Aceh nomor 12 tahun 2003 tentang minuman khamar dan sejenisnya
- f. Qanun Provinsi Aceh nomor 13 tahun 2003 tentang maisir (perjudian) dan sejenisnya
- g. Qanun Provinsi Aceh nomor 14 tahun 2003 tentang khalwat (perbuatan mesum)
- h. Qanun Provinsi Aceh nomor 7 tahun 2004 tentang pengelolaan zakat.

` Dengan demikian dapat kita pahami bahwa sungguh luas makna dari Syariat Islam, baik dari segi bahasa, istilah maupun pendapat-pendapat para pakar Islam tentang makna Syariat Islam. Makna dari Syariat Islam pula tidak hanya sebatas aturan namun lebih luas lagi ia berkaitan dengan hubungan manusia dengan Allah dan manusia dengan sesamanya.

E. Visi Misi MPU

Sebagaimana yang diatur dalam Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Ulama pada Pasal 4 dan 5 disebutkan bahwa fungsi dan wewenang MPU antara lain :

- a. MPU dan MPU Kabupaten/kota berfungsi :
 1. Memberikan pertimbangan terhadap kebijakan daerah, meliputi bidang pemerintahan, pembangunan, ekonomi, sosial budaya dan kemasyarakatan.
 2. Memberikan nasehat dan bimbingan kepada masyarakat berdasarkan ajaran Islam.
- b. MPU mempunyai wewenang antara lain :
 1. Menetapkan fatwa terhadap masalah pemerintahan, pembangunan, ekonomi sosial udaya dan kemasyarakatan.
 2. Memberikan arahan terhadap perbedaan pendapat dalam masalah keagamaan baik sesama umat Islam maupun antara umat beragama lainnya.
- b. MPU Kabupaten/kota mempunyai kewenangan antara lain :
 1. Melaksanakan dan mengamankan fatwa yang dikeluarkan oleh MPU sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
 2. Memberikan pertimbangan dan masukan kepada pemerintah Kabupaten/kota yang meliputi bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan serta tatanan ekonomi yang Islami.

c. Dalam Pasal 6 Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Ulama, secara lebih lengkap menyebutkan tugas-tugas MPU dan MPU Kabupaten/kota. MPU mempunyai tugas antara lain :

1. Memberikan masukan, pertimbangan, dan saran kepada Pemerintah Aceh dan DPRA dalam menetapkan kebijakan berdasarkan Syariat Islam.
2. Melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan, kebijakan daerah berdasarkan Syariat Islam.
3. Melakukan penelitian, pengembangan, penerjemahan, penerbitan, dan pendokumentasian terhadap naskah-naskah yang berkenaan dengan Syariat Islam.
4. Melakukan pengkaderan ulama

d. MPU Kabupaten/kota mempunyai tugas antara lain :

1. Memberikan masukan, pertimbangan, dan saran kepada Pemerintah Kabupaten/kota dan DPRK dalam menetapkan kebijakan berdasarkan Syariat Islam.
2. Melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan, kebijakan daerah berdasarkan Syariat Islam.
3. Melakukan pengkaderan ulama.
4. Melakukan pemantauan dan kajian terhadap dugaan adanya penyimpangan kegiatan keagamaan yang meresahkan masyarakat serta melaporkannya kepada MPU.

e. Pelaksanaan tugas sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan dengan cara melibatkan MPU/MPU Kabupaten/kota dalam setiap pembuatan kebijakan daerah.

Menurut Hasanudin Yusuf Adan tugas dan fungsi MPU bersifat urgent dalam menunjang keberhasilan pelaksanaan Syariat Islam di Aceh. Ia berhak menegur, menasehati dan menetapkan fatwa tentang suatu perkara yang ada kaitannya dengan Islam. Ketika para penguasa atau rakyat Aceh meleset daripada Syariat Islam, MPU berkewajiban meluruskannya. Untuk memastikan semua itu berjalan lancar, maka semua anggota MPU harus berilmu banyak, berakhlak mulia, arif dan bijaksana dalam bertindak dan berani berfatwa.

Tidak boleh anggota MPU apalagi pimpinannya mengangguk kepada ketentuan pemerintah yang belum tentu benar. Tidak boleh pula ia diam dari berbagai persoalan umat yang menghancurkan aqidah, syariah dan akhlak umat ini. MPU harus pro aktif dalam menetapkan fatwa dan hukum Islam di Aceh sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Dalam melaksanakan fungsinya tersebut, MPU mempunyai hak dan kewajiban antara lain : Pertama, MPU berhak mengajukan usul kepada Pemerintah Daerah (Eksekutif dan Legislatif), Kedua, MPU berkewajiban memberi masukan, pertimbangan dalam menentukan kebijakan daerah dari aspek Syariat Islam secara kaffah serta memberi jawaban atas pertanyaan kepada daerah oleh karena itu, secara ringkas fungsi MPU ada dua, yaitu sebagai nasehat yang memberi saran, pertimbangan kepada Pemerintah Daerah (eksekutif dan legislatif) dan sebagai pengawas terhadap pelaksanaan kebijakan daerah, baik bidang

pemerintahan, pembangunan maupun pembinaan kemasyarakatan serta tatanan hukum dan tatanan ekonomi yang Islami.

Berdasarkan penjelasan yang telah disebutkan di atas maka peneliti dapat menyimpulkan bahwa Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) mempunyai fungsi dan wewenang yang sangat penting sebagaimana yang telah diatur dalam Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2009. Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) bertugas untuk memperlurus segala bentuk paham-paham yang meleset dari tujuan Syariat Islam yang berlaku sehingga dengan demikian tujuan untuk mewujudkan masyarakat yang madani dapat terealisasikan.

Selarasnya visi misi pemerintahan Bener Meriah dan Juga MPU adalah sebuah perwujudan untuk menciptakan Syariat Islam secara Kaffah di Bener Meriah. Majelis Permusyawaratan Ulama Sebagai Mitra Pemerintah perlu memiliki inovasi untuk berkolaborasi dengan pemerintah daerah agar hal-hal yang di cita-citakan bersama dapat terwujud. Majelis Permusyawaratan Ulama juga memiliki structural yang agak sedikit berbeda dengan Majelis Permusyawaratan Ulama Aceh di Bener Meriah berdasarkan Peraturan Majelis Permusyawaratan Ulama Bener Meriah 02 Tahun 2019 Tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Ulama Kabupaten Bener Meriah. Yaitu pada pasal 12 ayat 1 seluruh anggota MPU di bagi dalam 3 komisi : komisi A (bidang Pemerintahan, Kajian Qanun Kabupaten, dan Peraturan perundang-undangan lainnya) Komisi B (bidang Penelitian dan Pengembangan, pendidikan dan ekonomi umat) Komisi C (bidang Dakwah, Pemberdayaan Keluarga, dan Generasi).

Hasil wawancara dengan Tgk Abdulah Lamno sebagai wakil Ketua MPU Bener Meriah beliau mengatakan bahwa;³³

“Salah satu visi Pemerintah Kabupaten Bener Meriah adalah mewujudkan Syariat Islam dan Islam yang Kaffah. Ada pun visi tersebut juga salah satu visi MPU Bener Meriah sebagai mitra Pemerintah daerah Kabupaten Bener Meriah. Syariat Islam dan Islam yang Kaffah adalah salah satu bentuk perwujudan bukan hanya di Kabupaten Bener Meriah tetapi juga perwujudan pemerintah Aceh di man Aceh di gadang-gadangkan sebagai Tanah Serambi mekah. Melalui kekhususan pemerintah Aceh melalui Undang-undang No 11 Tahun 2006 Bahwa pemerintah Aceh memperlakukan syariat Islam sebagai bentuk mewujudkan masyarakat Aceh menuju Islam yang kaffah.”

Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) Kabupaten Bener Meriah merupakan lembaga keagamaan Kabupaten Bener Meriah yang mendukung penuh visi Kabupaten Bener Meriah. Yang menjunjung nilai-nilai keIslaman serta memperkuat syariat Islam melalui Qanun-qanun yang di buat oleh pihak pemerintah daerah antara legislatif dan juga eksekutif Kabupaten Bener Meriah.

Selanjutnya Tgk Abdulah Lamno sebagai wakil Ketua MPU Bener Meriah masa bakti 201-2017 mengatakan bahwa;

“Bentuk dukungan Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) Kabupaten Bener Meriah memang tidaklah berwujud langsung di lapangan, tetapi kontribusi

³³ Wawancara bersama tgk Abdulah Lamno 30 Agustus 2022

tersebut diwujudkan melalui fatwa-fatwa dan kebijakan yang berlaku untuk segenap Pemerintah dan masyarakat secara lebih luas. Perealisation tersebut mendapat dukungan penuh dari Pemerintah Kabupaten Bener Meriah dan DPRK sebagai lembaga eksekutif yang melaksanakan dan merealisasikan kebijakan tersebut dalam masyarakat³⁴

Majelis Permusyawaratan Ulama Kabupaten Bener Meriah juga menegaskan hal tersebut dalam peraturan Majelis Ulama Bener meriah 02 Tahun 2019 Tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Ulama Kabupaten Bener Meriah pasal 4;

1. Memberikan taushiyah, masukan, pertimbangan, dan saran kepada Kabupaten Bener Meriah dan DPRK dalam menetapkan Kebijakan Berdasarkan Syariat Islam.
2. Memberikan arahan terhadap perbedaan pendapat dalam masyarakat tentang masalah keagamaan.
3. Melakukan penelitian, pengembangan, penerjemahan, penulisan, penertiban, dan pendokumentasian terhadap naskah-naskah yang berkenaan dengan syariat Islam.
4. Melakukan pengkaderan Ulama dan da'i.
5. Menyampaikan patwa, baik diminta maupun tidak diminta terhadap persoalan pemerintah, pembangunan, pembinaan masyarakat dan ekonomi syariat Islam.

³⁴ Wawancara bersama tkg Abdulah Lamno 30 Agustus 2022

6. Melakukan pengawasan terhadap penyelenggara Pemerintah, dan kebijakan daerah sesuai syari'at Islam.
7. Melakukan Koordinasi dan pembinaan terhdap individu dan Ormas keagamaan.

BAB III

PEMBAHASAN

A. Kedudukan Majelis Permusyawaratan Ulama di Pemerintah Aceh

a. Sejarah MPU ACEH

Catatan sejarah Aceh dari zaman dulu membuktikan bahwa para ulama selalu mendapatkan tempat yang khusus di hati masyarakat. Dalam Qanun AlAsyi disebutkan bahwa wadah ulama adalah salah satu lembaga tertinggi negara dipimpin oleh Qadhi Malikul Adil yang dibantu empat orang Syaikhul Islam yaitu Mufti Madzhab Syafi'i, Mufti Madzhab Maliki, Mufti Madzhab Hanafi dan Mufti Madzhab Hambali. Pada masa peperangan melawan Belanda dan Jepang, lembaga-lembaga ini tidak berwujud lagi, akibatnya muncul mufti-mufti mandiri yang juga mengambil tempat yang amat tinggi dalam masyarakat.

Di awal-awal kemerdekaan, lembaga seperti ini pernah terwujud di dalam Persatuan Ulama Seluruh Aceh (PUSA). Setelah PUSA bubar muncul lembaga seperti PERTI, Nahdatul Ulama, Al-Washiyah, Muhammadiyah dan lain-lain. Karena itu, pada Tahun 1965 Musyawarah Alim Ulama se-Aceh yang berlangsung pada tanggal 17 s.d 18 Desember 1965 di Banda Aceh bersepakat membentuk wadah berupa Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) Aceh dengan Ketua Umum pertamanya dipercayakan kepada Tgk. H. Abdullah Ujong Rimba. Saat itu, MPU terdiri dari Pimpinan, Badan Pekerja, Komisi dan Panitia khusus. Komisi pada waktu itu, terdiri atas 5 (lima) Komisi, yaitu:

- a. Komisi Ifta
- b. Komisi Penelitian dan Perencanaan

- c. Komisi Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan
- d. Komisi Dakwah dan Penerbitan
- e. Komisi Harta Agama

Komposisi tersebut juga berlaku pada MPU Kabupaten/Kota dan MPU Kecamatan. Pada tahun 1968, sesuai dengan Keputusan Gubernur Nomor: 038/1968, Majelis Permusyawaratan Ulama berubah namanya menjadi Majelis Ulama Indonesia Provinsi Daerah Istimewa Aceh, dengan nama komisi-komisinya berubah menjadi Komisi A (Hukum/Fatwa); Komisi B (Penelitian dan Perencanaan); Komisi C (Pendidikan, ²⁶ pengajaran dan Kebudayaan); Komisi D (Dakwah dan Penerbitan) dan Komisi E (Harta Agama).

Kedudukan MUI Provinsi Aceh dipertegas dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Pada Pasal 9 ayat (1) disebutkan “Daerah dapat membentuk sebuah badan yang anggotanya terdiri dari Ulama”. Dalam ayat (2) ditegaskan lagi “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”.

Amanat undang-undang tersebut di atas ditindak lanjuti dengan lahirnya Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Majelis Permusyawaratan Ulama Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Pada Pasal 3 ayat (1) dan (2) perda tersebut dijelaskan bahwa MPU merupakan suatu badan yang independen dan bukan unsur pelaksana tetapi merupakan mitra

sejajar pemerintah dan DPRD.³⁵ Selain itu, lahir pula Perda Provinsi Daerah Istimewa Aceh No. 43 Tahun 2001 tentang Perubahan Pertama atas Peraturan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Aceh No. 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata kerja Majelis Permusyawaratan Ulama Propinsi Daerah Istimewa Aceh.

Kemudian diadakan Musyawarah Ulama se-Aceh pada tanggal 2-5 Rabi'ul Akhir 1422 H (24-27 Juni 2001 M) di Banda Aceh untuk memilih/ membentuk kepengurusan MPU. Pada malam 17 Ramadhan 1422 H (3 Desember 2001 M) melalui iqrar sumpah, terbentuklah MPU Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang independen, bermitra sejajar dengan Pemerintah Aceh dan DPRA untuk masa khidmat 2001-2006. Melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh dan Qanun Nomor 2 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Ulama mengukuhkan dan memperkuat kedudukan dari lembaga MPU Aceh sebagai mitra sejajar Pemerintah Aceh dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, terumata dalam pembangunan syariat Islam.³⁶

Terkait dengan tugas pokok, fungsi, dan juga wewenang MPU Aceh, telah diatur secara rinci di dalam Qanun Nomor 2 Tahun 2009 tentang MPU Aceh. Pada Pasal 6 ayat 1 Qanun MPU Aceh, disebutkan bahwa tugas MPU Aceh adalah:

- b. Memberikan masukan, pertimbangan, dan saran kepada Pemerintah Aceh dan DPRA dalam menetapkan kebijakan berdasarkan syari'at Islam.

³⁵ 2Gazali Mohd. Syam, Majelis Permusyawaratan Ulama Aceh: Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 9 Tahun 2003 tentang Hubungan Tata Kerja Majelis Permusyawaratan Ulama dengan Eksekutif, Legislatif, dan Instansi Lainnya, (Darul Imarah: MPU Aceh, t. tp), hlm. iii.

³⁶ MPU Aceh, "Profil MPU Aceh". Diakses melalui: <https://mpu.acehprov.go.id/index.php/page/1/profil>, tanggal 19 Februari 2022.

- c. Melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan, kebijakan daerah berdasarkan syariat Islam.
- d. Melakukan penelitian, pengembangan, penerjemahan, penerbitan, dan pen dokumentasian terhadap naskah-naskah yang berkenaan dengan syariat Islam.
- e. Melakukan pengkaderan ulama.

Fungsi MPU Aceh ditetapkan di dalam Pasal 4 Qanun MPU Aceh yaitu sebagai berikut:

- a. Memberikan pertimbangan terhadap kebijakan daerah, meliputi bidang pemerintahan, pembangunan, ekonomi, sosial budaya dan kemasyarakatan.
- b. Memberikan nasehat dan bimbingan kepada masyarakat berdasarkan ajaran Islam.³⁷

Fungsi MPU Aceh juga ditegaskan kembali di dalam Pasal 139 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, yaitu MPU berfungsi menetapkan fatwa yang dapat menjadi salah satu pertimbangan terhadap kebijakan pemerintahan daerah di dalam bidang pemerintahan, pembangunan dan pembinaan masyarakat, serta ekonomi. Dengan begitu, adapat diketahui bahwa MPU Aceh telah diakui di dalam undang-undang sebagai salah satu badan resmi yang memiliki peran dan fungsi yang cukup strategis, termasuk menetapkan fatwa yang dapat dijadikan sebagai pertimbangan pemerintah di dalam mengeluarkan kebijakan mengenai pemerintahan.

³⁷ MPU Aceh, Qanun Aceh Nomor 2 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Ulama (Darul Imarah: MPU Aceh, t. tp), hlm. 11.

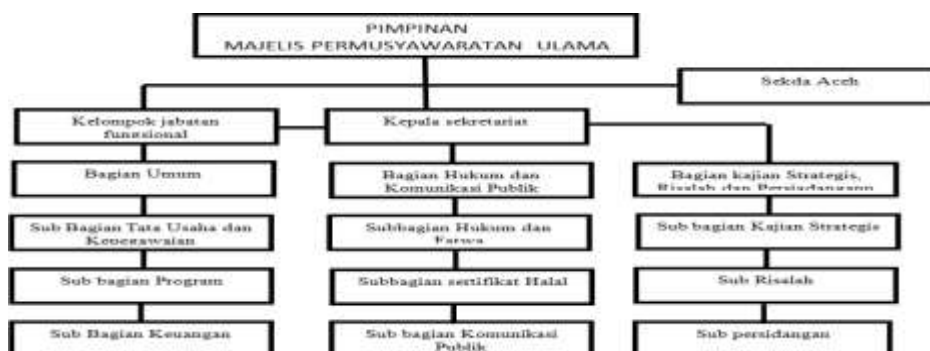
Kewenangan MPU Aceh disebutkan di dalam Pasal 5 ayat (1) Qanun MPU Aceh, bahwa MPU mempunyai kewenangan:

- f. Menetapkan fatwa terhadap masalah pemerintahan, pembangunan, ekonomi, sosial budaya dan kemasyarakatan.
- g. Memberikan arahan terhadap perbedaan pendapat dalam masalah keagamaan baik sesama umat Islam maupun antar umat beragama lainnya.

Kewenangan MPU Aceh juga diatur dalam 140 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh:

- b. Memberi fatwa baik diminta maupun tidak diminta terhadap persoalan pemerintahan, pembangunan, pembinaan masyarakat, dan ekonomi.
- c. Memberi arahan terhadap perbedaan pendapat pada masyarakat dalam masalah keagamaan.

Keanggotaan MPU Aceh terdiri dari ulama dan cendikiawan muslim utusan Provinsi, Kabupaten dan kota serta keterwakilan perempuan. MPU Aceh berjumlah sebanyak 47 orang dengan struktur organisasi dapat bagan berikut ini:



b. Kedudukan MPU dalam Pemerintahan Aceh

Masyarakat Aceh telah hidup membangun hukum Islam, di samping juga ada aturan hukum adat. Sehingga tidak jarang dalam literatur ke-Aceh dan ditemukan adanya adagium ataupun pribahasa: “adat ngoen hukom lagee zat ngoen sifeut”, berarti: “adat dengan hukum bagaikan zat dengan sifat-sifatnya”. Menyinggung hal tersebut, Abdul Manan menyatakan hukum Islam dan adat yang berlaku dalam masyarakat Aceh adalah hukum dan adat yang bernapas Islam. Dalam masyarakat Aceh diatur tata kehidupan sosial melalui musyawarah yang dikenal dengan Diwan Meusapat atau Diwan Mupakat.³⁸ Artinya, ajaran Islam telah mengakar bagi masyarakat Aceh.³⁹

Aceh sepanjang perjalanan sejarah merupakan satu wilayah hukum yang diistimewakan. Hal tersebut dibuktikan dengan adanya beberapa regulasi hukum positif sebagai manifestasi dari kekhususan Aceh tersebut. Sebut saja seperti UU Keistimewaan Aceh No. 44/1999, UU Otonomi Khusus No. 18/2001, hingga regulasi terakhir dan berlaku sampai saat ini yaitu UU Pemerintahan Aceh No. 11/2006.⁴⁰ Terbentuknya beberapa regulasi tentang keistimewaan Aceh tersebut tidak akan terwujud tanpa ada usaha yang bersifat politis. Artinya, keistimewaan dalam mengatur dan mengurus masyarakat secara mandiri, baik dalam lingkup hukum adat dan hukum Islam menjadi bagian dari usaha pemerintah Aceh dalam mengikuti kancah politik hukum di Indonesia.

Melalui otonomi khusus yang diberikan oleh pusat pada masyarakat Aceh, dengan itu pula Aceh memiliki kewenangan di dalam mengatur masyarakat, salah

³⁸ Abdul Manan, *Mahkamah Syar'iyah Aceh dalam Politik Hukum Nasional*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2018), hlm. 76.

³⁹ Rusdi Sufi, dkk., *Sejarah Kota Madya Banda Aceh*, (Banda Aceh: Balai Kajian Sejarah dan Nilai Tradisional, 1997), hlm. 88.

⁴⁰ *Ibid*

satunya dalam soal hukum maupun tata kelola masyarakat berasaskan nilai-nilai yang Islami. Tujuannya adalah agar bisa memberi ruang bagi masyarakat untuk tetap menjalankan kehidupan yang sudah biasa dilakoni sejak dari dahulu, baik mengenai pergaulan hidup bidang muamalah, perkawinan, termasuk pula dalam lingkup hukum pidana.

Kenyataan bahwa masyarakat Aceh sudah mengamalkan hukum Islam, maka keberadaan lembaga yang mengatur tentang itu boleh jadi sangat diperlukan sebagai imbalan atas kenyataan adanya sistem hukum Islam yang diterapkan di Aceh. Untuk itu, tidak berlebihan jika dikatakan pembentukan satu lembaga yang khusus mengatur persoalan keagamaan yang ada di Aceh merupakan suatu yang harus dilakukan dan dikukuhkan oleh pemerintah Aceh, tujuannya kembali pada kebaikan dan kemaslahatan (mashlahah) masyarakat Aceh itu sendiri. Lembaga yang dimaksudkan adalah Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) Aceh. Hal ini selaras dengan keterangan Gazali Mohd. Syam, salah seorang tokoh ulama MPU Aceh, menegaskan bahwa peran dan kedudukan para ulama perlu dilembagakan di dalam sebuah badan yang bersifat independen dan berfungsi memberikan pertimbangan terhadap kebijakan daerah juga di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan serta tatanan ekonomi yang Islami.⁴¹

Kedudukan MPU Aceh pada sistem pemerintahan Aceh dijadikan sebagai mitra sejajar pemerintah dan DPRA. Dalam makna yang sederhana, hubungan mitra sejajar atau hubungan kemitraan merupakan hubungan pasangan kerja yang memiliki hak atau kedudukan yang sama. Meminjam pendapat Suparto Wijoyo,

⁴¹ 0Gazali Mohd. Syam, Majelis Permusyawaratan Ulama A ceh: Qanun Aceh No. 2/2009 Tentang MPU, (Darul Imarah: MPU Aceh, t. tp), hlm. ii.

bahwa hubungan kemitraan ini seperti DPRD dan Pemerintah Daerah. Maknanya bahwa keduanya memiliki kedudukan yang setara, sama, dan sejajar dalam arti tidak saling membawahi.⁴²

Demikian pula kedudukan MPU Aceh dengan pihak pemerintah Aceh atau eksekutif dengan DPRA atau legislatif, ketiganya memiliki kedudukan sebagai hubungan kemitraan, tidak saling membawahi, namun saling mengisi. Ketentuan bahwa MPU Aceh sebagai mitra dari Pemerintah Aceh dan DPRA ditegaskan di dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, yaitu Pasal 138:

Ayat (1) : MPU dibentuk di Aceh/Kabupaten/kota yang anggotanya terdiri atas ulama dan cendekiawan muslim yang memahami ilmu agama Islam dengan memperhatikan keterwakilan perempuan.

Ayat (2) : MPU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat independen dan kepengurusannya dipilih dalam musyawarah ulama.

Ayat (3) : MPU berkedudukan sebagai mitra Pemerintah Aceh, pemerintah Kabupaten/kota, serta DPRA dan DPRK.

Ayat (4) : Ketentuan lebih lanjut mengenai struktur organisasi, tata kerja, kedudukan protokoler, dan hal lain yang berkaitan dengan MPU diatur dengan Qanun Aceh.

Menurut Gazali Mohd Syam, bahwa MPU Aceh merupakan suatu badan yang independen dan bukan unsur pelaksana tetapi merupakan mitra sejajar

⁴² ISuparto Wijoyo, Otonomi Tanpa Politik Ekologi: Catatan Atas Dinamika Otda, (Surabaya: Airlangga University Press, 2009), hlm. 68.

pemerintah dan DPRD. Dengan begitu, cukup jelas bahwa MPU Aceh baik di tingkat Provinsi maupun Kabupaten atau kota ialah memiliki kedudukan yang sama dalam sistem pemerintahan Aceh. Hanya saja, MPU Aceh secara khusus memiliki tugas di bidang penyelesaian dan pemberian fatwa tentang masalah-masalah isu keagamaan.

Berdasarkan pasal di atas, dapat diketahui pula bahwa MPU Aceh adalah lembaga yang bersifat independen. Yang dimaksud lembaga independen adalah lembaga yang bersifat mandiri dalam arti bahwa di dalam melaksanakan fungsifungsinya bebas dari campur tangan pemerintah. Berbeda dengan itu, lembaga pemerintah seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK) Komisi Yudisial (KY) dan masih banyak lembaga resmi pemerintahan lainnya.

MPU Aceh sebagai mitra sejajar pemerintah sebagaimana maksud Pasal 138 ayat (3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh di atas bermakna bahwa semua kebijakan pemerintah terkait dengan keagamaan harus memperoleh persetujuan dari MPU Aceh. Pemerintah tidak dibolehkan mengeluarkan satu kebijakan tanpa persetujuan dari MPU Aceh, terutama terkait dengan hal-hal yang berkaitan dengan keagamaan. Dalam penjelasan Pasal 138 ayat (3), dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan mitra dalam ketentuan tersebut

adalah kebersamaan dan juga kesejajaran dalam pemberian pertimbangan yang berkaitan dengan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Aceh.⁴³

Sebagai mitra sejajar dengan eksekutif (pemerintah Aceh) dan legislatif (DPRA), MPU Aceh bukanlah unsur pelaksana, akan tetapi sebuah lembaga yang bersifat independen dan secara bersama-sama membangun kehidupan masyarakat dengan pemerintah Aceh mengenai kehidupan keagamaan. Ini menandakan ada hubungan erat antara MPU Aceh dengan lembaga eksekutif dan legislatif di Aceh. Pengaturan hubungan MPU Aceh dengan lembaga eksekutif dan legislatif telah diatur di dalam Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 9 Tahun 2003 tentang Hubungan Tata Kerja Majelis Permusyawaratan Ulama dengan Eksekutif, Legislatif dan Instansi Lainnya.

Dalam konsideran Qanun Nomor 9 Tahun 2003 di atas, disebutkan bahwa MPU Aceh adalah sebagai badan independen dan mitra sejajar badan eksekutif, legislatif dan instansi lainnya. Kemudian, Pasal 1 ayat (10) tegas tertulis bahwa yang dimaksud dengan independen adalah kedudukan MPU Aceh tidak berada di bawah gubernur, DPRD atau lembaga lain, tapi sebagai mitra seajarnya. Dengan begitu, di dalam sistem pemerintahan Aceh, MPU Aceh sebagai bagian dari badan yang diakui keberadaannya dan memiliki hak dan tanggung jawab yang sama di dalam menjalankan fungsi pemerintahan, khususnya di dalam memberikan fatwa memutus persoalan hukum syariat tentang kenegaraan dan kemasyarakatan. Hal ini sebagaimana dapat dipahami dari keterangan Pasal 1 ayat (11). Fatwa sendiri ialah

⁴³ Dimuat dalam: Penjelasan atas Undang Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, Pasal 138 ayat (3).

produk hukum yang dikeluarkan melalui prosedur tersendiri, melibatkan berbagai ahli dan cerdik pandai serta ulama.

Kedudukan MPU Aceh ini diperkuat lagi dalam Qanun Nomor 9 Tahun 2003, yaitu Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan bahwa: “Badan eksekutif dalam menjalankan kebijakan daerah wajib memposisikan Majelis Permusyawaratan Ulama sebagai badan independen dan mitra kerja terutama yang berkaitan dengan Syari’at Islam”. Pasal ini menetapkan posisi MPU Aceh wajib dilibatkan oleh lembaga eksekutif, khususnya berhubungan dengan perihal syariat Islam. Yang dimaksud “Wajib memposisikan MPU sebagai badan independen dan mitra kerja” adalah untuk memposisikan MPU sebagai perangkat daerah lainnya dalam kegiatan-kegiatan rutin, atau operasional badan eksekutif.⁴⁴

Menurut Gazali Mohd. Syam, adanya pengaturan mengenai hubungan tata kerja MPU dengan instansi lainnya adalah dimaksudkan agar semua kebijakan pemerintah yang dilaksanakan oleh instansi vertikal untuk Provinsi Aceh dapat mendukung atau tidak kontra produktif dengan pelaksanaan syariat Islam. Di sisi yang lain, dengan adanya hubungan tata kerja dengan MPU, maka kebijakan dari pemerintah akan dapat diimplementasikan secara efektif dalam masyarakat, sebab telah mendapat dukungan moril dari MPU Aceh.⁴⁵

Dapat diketahui bahwa ketika agama menjadi bagian dari keistimewaan Aceh, maka lahirlah MPU Aceh, di mana MPU Aceh ini merupakan tempat berkumpulnya para ulama bermusyawarah, untuk berdiskusi, untuk mencari

⁴⁴ Dimuat dalam: Penjelasan atas Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 9 Tahun 2003 Tentang Hubungan Tata Kerja Majelis Permusyawaratan Ulama Dengan Badan Eksekutif, Legislatif Dan Instansi Lainnya, Pasal 4 ayat (1).

⁴⁵ *ibid*

solusi terkait dengan permasalahan-permasalahan keagamaan yang ada di Aceh. Makanya penting struktur ini bagi pemerintahan Aceh. Karena itu, maka setiap hukum yang dikeluarkan oleh MPU Aceh secara keseluruhan mengikat bagi tiap masyarakat Aceh. Untuk mengefektifkan fatwa MPU Aceh tersebut, maka pelaksanaannya dilakukan oleh pemerintah Aceh melalui upaya pembentukan qanun, serta melibatkan pula pihak DPRA.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami keberadaan MPU Aceh di dalam wilayah hukum Provinsi Aceh dipandang sangat penting dan memiliki peranan yang sangat strategis. Keberadaannya bagian dari pengawasaan atas otonomi khusus yang diberikan pusat kepada Aceh agar menjalankan syariat Islam. Di sisi yang lain, produk hukum fatwa MPU Aceh mengikat bagi seluruh masyarakat Aceh. Untuk dapat mengefektifkan produk fatwa tersebut agar bisa diterapkan secara baik, maka pihak yang mengeksekusinya adalah pihak pemerintah.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dikemukakan dalam ulasan baru bahwa kedudukan MPU Aceh dalam sistem pemerintahan Aceh sebagai mitra sejajar dalam bentuk kebersamaan dan kesejajaran dalam pemberian pertimbangan yang berkaitan dengan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan Aceh dengan badan eksekutif, legislatif dan instansi lainnya, baik di tingkat Provinsi maupun Kabupaten atau kota. MPU Aceh mempunyai kedudukan sebagai badan yang independen, artinya tidak berada di bawah gubernur, DPRD atau instansi lain tetapi sebagai mitra sejajar, khususnya di dalam mengurus masalah keagamaan yang timbul di tengah masyarakat.

B. Hambatan MPU dalam Penegakan Qanun di Bener Meriah

a. Qanun

Istilah *qanun* dalam bahasa Arab merupakan bentuk kerja dari *Qanna*. Hal ini bagaimana penjelasan Ridwan, dalam bahasa Arab kata kerja *Qanun* adalah *Qanna* yang artinya membuat hukum yang artinya membuat hukum (*to make law, to legislate*). Dalam perkembangannya, kata *qanun* berarti hukum (*law*), peraturan (*Rule, regulation*), dan Undang-undang (*statue, code*).⁴⁶

Dalam bahasa Aceh istilah *Qanun* relative sangat populer dan tetap di gunakan di tengah tengah masyarakat, karena salah satu pepatah adat yang menjelaskan hubungan adat dan syariat yang tetap hidup dan bahkan sangat sering dikutip menggunakan istilah ini. dalam literatur Aceh pun istilah *Qanun* sudah digunakan sejak lama, dan diartikan sebagai aturan yang berasal dari hukum Islam yang telah menjadi adat. Salah satu naskah tersebut berjudul *Qanun syara'kerajaan Aceh* yang ditulis oleh Teungku Mulek pada tahun 1257 H atas perintah sultan Alaudin Mansur Syah yang wafat pada tahun 1270 M. Naskah pendek (hanya beberapa halaman) ini berbicara beberapa aspek di bidang hukum tata negara, pembagian kekuasaan, badan peradilan, dan kewenangan mengadili, fungsi kepolisian dan kejaksaan, serta aturan protokoler dalam berbagai upacara kenegaraan.⁴⁷

Dapat diartikan dalam arti sempit, *Qanun* merupakan suatu aturan yang dipertahankan dan di perlakukan oleh seorang sultan dalam wilayah kekuasaannya yang bersumber pada hukum Islam. Saat ini *qanun* digunakan sebagai istilah

⁴⁶ Ridwan, positivitas Hukum Pidana Islam (analisis atas Qanun No.14/2003 tentang khalwat/mesum Provinsi Nanggroe Aceh Darusalam.

⁴⁷ Al-Yasa' Abubakar dan Marah Halimah, *op.citI*, hal.9

untuk “peraturan daerah plus” atau lebih tepatnya peraturan daerah yang menjadi peraturan pelaksanaan langsung untuk undang-undang (dalam rangka otonomi khusus di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam). Hal ini ditegaskan dalam pasal 1 angka 8 “ ketentuan umum” dalam undang-undang Nomor 18 tahun 2001 yang telah dikutip di atas.⁴⁸

Selanjutnya ketentuan tentang qanun terdapat di dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang pemerintah Aceh, yaitu:

- a. *Qanun* Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah Provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh. (pasal 1 angka 2)
- b. *Qanun* Kabupaten/kota adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah Kabupaten/kota yang mengatur penyelenggaraan pemerintah dan kehidupan masyarakat Kabupaten/kota di Aceh.

Dari kedua pasal di atas, terlihat bahwa maksud dari *qanun* dapat disamakan dengan Peraturan Daerah di Provinsi lain di Indonesia, tetapi pada dasarnya pemahaman *qanun* yang dimasukan dengan perda sesungguhnya tidaklah tepat. *Qanun* merupakan suatu peraturan perundang-undangan yang diberlakukan di NAD yang isinya harus berlandaskan pada syariat Islam yang menjadi kekhususan dari NAD, hal ini berbeda dengan daerah lain yang aturan-aturan dalam perdanya tidak harus berlandaskan ajaran-ajaran Islam. Selain itu berbeda dengan perda di Indonesia, aturan-aturan qanun dapat berisikan aturan-aturan hukum tentang hukum acara materil dan formil di mahkamah syari’ah.

⁴⁸ Al-Yasa’ Abubakar dan Marah Halimah, *ibid*, hal.9

Jadi qanun tidaklah sama dengan perda, karena isi dari qanun haruslah berlandaskan pada asas keIslaman atau tidak boleh bertentangan dengan syari'at Islam. Dengan demikian dalam hal hirarki hukum di Indonesia, sesuai dengan ketentuan Undang-undang Nomor 15 tahun 2019 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, kedudukan qanun dipersamakan dengan perda di daerah lainnya. Menurut UU No. 15 Tahun 2019 disebutkan bahwa jenis dan hierarki dan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut: (pasal 7 Ayat 1 UU No.15 Tahun 2019)

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Ulama;
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi;

Pada penjelasan pasal 7 disebutkan bahwa termasuk dalam jenis Peraturan Daerah Provinsi adalah *qanun* yang berlaku di Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Perdasus serta yang berlaku di Provinsi Papua.

Berdasarkan ketentuan di atas, maka kedudukan *qanun* diakui dalam hirarki perundang-undangan Indonesia dan dipersamakan dengan perda. Pemahaman dalam UU No. 15 Tahun 2019 ini dapat saja diterima dalam hal kedudukan *qanun*. Pemahaman ini akan lebih mempermudah pemerintah pusat dalam melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap daerah, terutama yang berhubungan dengan pembentukan suatu kebijakan daerah. Tetapi tetap harus

diperhatikan tentang kekhususan yang diberikan pusat terhadap NAD. Contohnya saja, berdasarkan kekhususan yang diberikan pusat kepada NAD, maka DPR Aceh dapat mengesahkan *qanun* tentang jinayat atau peradilan pidana Islam sebagai hukum acara di Mahkamah Syari'ah. Hanya saja memang produk *qanun* ini harus memenuhi syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh Pemerintah Aceh seperti tidak boleh bertentangan aqidah, syari'ah, dan akhlak yang dalam nya meliputi sebagai berikut:

1. Ibadah;
2. Ahwal al-syakhshiyah (hukum keluarga);
3. Muamalah (hukum perdata);
4. Jinayah (hukum pidana);
5. Qadha (peradilan);
6. Tarbiyah (pendidikan);
7. Dakwah;
8. Syiar.
9. Pembelaan Islam

Berdasarkan hasil penelitian tentang kedudukan *qanun* ini, dapat disimpulkan bahwa pengertian *qanun* dapat saja dianggap sejenis atau serupa perda, tetapi dari segi isinya berbeda, karena *qanun* mempunyai keistimewaan yang tidak dimiliki oleh daerah-daerah lain di Indonesia.

Apapun kedudukan *qanun* terdapat di dalam peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a. UU No.18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Kedudukan *qanun* terdapat di dalam pasal 1 angka 8 yang mengatakan yang mengatakan bahwa “ *qanun* Provinsi NAD adalah peraturan daerah sebagai pelaksana undang-undang di wilayah Provinsi NAD dalam rangka penyelenggara otonomi khusus.”
- b. Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh pasal 21 dan 22 menyatakan bahwa *qanun* adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh.
- c. Undang-undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan Perundang-undangan. Penjelasan pasal 7 huruf f yang mengatakan bahwa “termasuk dalam peraturan Daerah Provinsi adalah *qanun* yang berlaku di Provinsi Aceh dan Peraturan Daerah Khusus (perdasus) serta Peraturan Daerah Provinsi (perda) yang berlaku di Provinsi Papua, dan Provinsi Papua Barat.”

1. Sejarah Qanun Aceh

Pemberian otonomi khusus Aceh melahirkan harapan dan membuka peluang untuk tumbuhnya kreativitas, diskresi, dan kebebasan bagi Aceh untuk meneguh kembali identitas. Peluang ini dianggap secara positif oleh beberapa

komponen masyarakat dan pemerintah. Tanggapan yang positif untuk mencegah kemungkinan pendulum akan berbalik kembali ke arah sentralistik.⁴⁹

Penyerahan otonomi khusus dan penggantian nama Provinsi Daerah Istimewa Aceh menjadi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam didasarkan pada Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Kelahiran undang-undang ini setidaknya di latar belakang oleh dua faktor, *pertama*, konflik Aceh berupa gerakan separatis oleh Gerakan Aceh Merdeka sejak tahun 1976, *kedua*, reformasi yang menuntut perubahan di segala aspek Khususnya pola hubungan pusat dan daerah. Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang kemudian digantikan dengan Undang-undang 32 Tahun 2004 merubah pola hubungan pusat dan daerah yang sebelumnya berbasis sentralisasi menjadi desentralisasi.

Konflik Aceh yang berlarut-larut telah “menggugat” sebgaiian anggota DPR untuk mengajukan usul inisiatif yang lantas melahirkan Undang-undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Melalui Undang-undang Pemerintah Pusat menyelenggarakan keistimewaan Aceh yang telah di akui sejak tahun 1959.⁵⁰

Keistimewaan Aceh adalah sebuah kenyataan sejarah dari perjalanan selama beratus-ratus tahun.akhirnya rakyat Aceh memutuskan untuk menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketetapan PDRI

⁴⁹ Al-Yasa' Abubakar dan Marah Halimah, 2011, Hukum Pidana Islam di Aceh (penafsiran dan pedoman pelaksanaan Qanun tentang perbuatan pidana, Dinas syariat Islam Aceh, hal.1

⁵⁰ *Ibid*, hal.2

No.8/Des/W.K.P.H. tanggal 17 1949 menyatakan pembentukan Provinsi Aceh dengan Tgk. M. Daud Beureueh sebagai Gubernur. Lalu dewan menteri RIS dalam sidang tanggal 8 Agustus 1950 membagi wilayah RIS-RIS menjadi 10 Provinsi. Sebagai akibatnya, Provinsi Aceh dilebur ke dalam Provinsi Sumatera Utara. Keputusan dewan menteri RIS tampaknya tidak menyenangkan bagi sebagian rakyat Aceh. Setelah terjadinya konflik demi konflik, Tgk. Daud Beureueh terdorong memproklamasikan Negara Islam Indonesia Daerah Aceh pada tanggal 20 september 1953.⁵¹

Menurut suatu sumber, tindakan tersebut di dorong oleh kekecewaan Tgk. Daud Beureueh dan para pendukungnya terhadap presiden soekarno yang mengingkari janji untuk melaksana kan syari'at Islam di Aceh. Mengakhiri konflik bersenjata antara pasukan NII dan RI, pada bulan April 1957 di tanda tangani Ikrar Lamteh yang intinya menjunjung tinggi kehormatan dan kepentingan agama Islam, rakyat dan daerah Aceh. Akhirnya surat keputusan Wakil Perdana Menteri RI No.1/miss/1959 yang di tanda tangani oleh Mr. Hardi tanggal 16 mei 1959 menetapkan Aceh sebagai Provinsi Daerah Istimewa yang mempunyai otonomi dalam bidang pendidikan, agama dan adat istiadat. Berdasarkan keputusan ini, maka penguasa Perang Daerah Aceh mengeluarkan keputusan No.061/3/1962 yang menyatakan berlakunya unsur-unsur syari'at Islam di Aceh dan pelaksanaanya di serahkan kepada Pemerintah Daerah.⁵²

Keistimewaan Aceh sebenarnya adalah cerminan dari semboyan Bhineka Tunggal Ika (berbeda, tetap bersamatu). Keistimewaan itu dulu dalam tata hukum

⁵¹ Rifayal Ka'bah, 2004, *penegakan syariat islam di Indonesia*, Jakarta: Khairul Bayan, hal.10

⁵² *ibid*

nasional dikuatkan oleh Undang-undang No. 44 tahun 1999 tentang keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan TAP MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara dalam hubungannya dengan pembangunan daerah secara umum dan Daerah Istimewa Aceh berbunyi: *“mempertambahkan integritas bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menghargai kesetaraan dan keberagaman kehidupan sosial budaya masyarakat Aceh, melalui penetapan Daerah Istimewa Aceh sebagai daerah daerah otonomi khusus yang diatur dengan undang-undang.”* Pasal 1 ayat (h) UU No. 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah menyebutkan *“ otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan Perundang-undangan.”* Berdasarkan ini, maka Provinsi Daerah Istimewa Aceh dapat dijadikan Daerah Otonomi Khusus dalam Hal penerapan syariat Islam yang diatur oleh undang-undang.⁵³

Kemudian daripada itu, pelaksanaan syariat Islam secara formal diperkuat dan dipertegas lagi melalui Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001, tentang otonomi khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam.

Dalam “penjelasan” Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 disebutkan Bahwa “hal mendasar dan Undang-undang ini adalah pemberian kesempatan yang lebih luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri termasuk sumber ekonomi menggali sumber daya alam dan sumber daya manusia, dan

⁵³ Ibid, hal 12

mengaplikasikan syariat Islam dalam kehidupan bermasyarakat.” Pada alinea lainnya di sebutkan, “kewenangan yang berkaitan dengan bidang pertahanan negara merupakan kewenangan pemerintah. Dalam hal pelaksanaan kebijakan tata ruang pertahanan untuk kepentingan pertahanan Negara Kesatuan Republik Indonesia di wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang tidak bersifat rahasia, Pemerintah berkoordinasi dengan Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.”⁵⁴

Terlepas dari pembatasan-pembatasan yang dilakukan UU Pemerintah Daerah dalam Undang-undang No. 18 Tahun 2001 ada 15 hal yang secara jelas dinyatakan “perlu diatur dalam qanun” yang spektrumnya relative luas meliputi pemerintahan, keuangan, DPRD, pemilihan kepala daerah, hak pemilih di Provinsi NAD, kepolisian serta peradilan. Namun demikian, semua ini belum menjelaskan secara tegas cakupan otonomi khusus tersebut dan juga batas-batas kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah Provinsi NAD. Namun demikian, karena luasnya jangkauan bidang yang didelegasikan kepada qanun dan tidak adanya rincian yang jelas dan tegas tentang aspek yang di otonomi khususkan, maka kelihatannya terbuka lebar dan tidak dapat dihadiri peluang terjadinya perbedaan penafsiran yang relatif luas dan bersinergi banyak tentang: a) kandungan dan cakupan otonomi khusus; dan b) “kekuatan hukum” atau “daya tawar” qanun dalam hirarki perundangan di Indonesia.⁵⁵

2. Mekanisme Pembuatan Qanun

⁵⁴ Al-Yasa’ Abubakar dan Marah Halimah, *op.cit*, hal. 6-7

⁵⁵ Al-Yasa’ Abubakar dan Marah Halimah, *op.cit*, hal. 7-8

Menurut Undang-undang Nomor 15 tahun 2019 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, jenis dan tata urutan/susunan (hierarki) peraturan perundang-undangan adalah UUD 1945, UU/perpu, PP, perpres, dan perda. Dasar hukum pembentukan peraturan perundang-undangan tingkat daerah didasarkan pada pasal 136 hingga pasal 147 Undang-undang Nomor 19 Tahun 2015, yang mana memberikan bagi daerah untuk menentukan serta membuat peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Secara konstitusional perda diatur dalam pasal 18 ayat 6 UUD NRI yang menyatakan “pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”⁵⁶

Sedangkan di Aceh dalam legislasi dan mekanisme pembuatan perda diatur dalam Undang-undang Nomor 11 tahun 2006 yang menyebutkan dalam pasal satu angka 21 dan 22, “*qanun Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah Kabupaten/kota yang mengatur penyelenggaraan pemerintah dan kehidupan masyarakat Kabupaten/kota di Aceh*” dan “*Qanun Kabupaten/kota adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah Kabupaten/kota yang mengatur penyelenggaraan pemerintah dan kehidupan masyarakat Kabupaten/kota di Aceh*. Mengingat bahwa Aceh sebagai daerah yang diberikan sebagai wilayah otonomi khusus melalui undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Oleh karena itu Aceh memiliki kesempatan untuk membuat perda dengan nama *qanun* untuk wilayah Kabupaten/kota di Aceh melalui mekanisme pembentukan *qanun*

⁵⁶ Zazim Hamidi dkk, 2016, *Optic Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, Jakarta: prestasi Pustaka, hal.69

diatur dalam *qanun* Aceh Nomor 15 tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan *Qanun*.

Berdasarkan *qanun* Aceh No.15 Tahun 2011 ada beberapa aspek dan proses dalam pembuatan *qanun* untuk Kabupaten/kota di wilayah Aceh, dan hal ini perlu diterapkan dalam mekanismenya di DPRK agar *qanun* tersebut sesuai dengan perintah Undang-undang. Berikut adalah mekanisme pembuatan *qanun* di Kabupaten. Bener Meriah dan kecocokan dengan perintah Undang-undang yang ada dalam *qanun* Aceh No.15 Tahun 2001 sebagai berikut:

- a. Qanun dibentuk berdasarkan asas pembentukan Peraturan perundang-undangan yang meliputi :
 1. Kejelasan tujuan
 2. Kelembagaan atau organ pembentukan yang tepat
 3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan
 4. Keterlaksanaan
 5. Kedayagunaan dan hasil kegunaan
 6. Kejelasan rumusan
 7. Keterbukaan; dan
 8. Keterlibatan

- b. Pembentukan Qanun di Provinsi Aceh sebagaimana dimaksud diatas, tidak boleh bertentangan dengan:
 - 1) Syari'at Islam
 - 2) UUD 1945

- 3) MOU Helsinki 15 Agustus 2005
- 4) Undang-undang Pemerintah Aceh dan Peraturan Perundang-undangan lainnya yang menjadi kewenangan pemerintah
- 5) Adat istiadat di Aceh
- 6) Kepentingan umum
- 7) Kelestarian alam
- 8) Antar Qanun

c. Pasal 3 materi muatan Qanun mengandung Azas :

- 1) Dinul Islam
- 2) Sejarah Aceh
- 3) Kebenaran
- 4) Kemanfaatan
- 5) Pengayoman
- 6) Hak azasi manusia
- 7) Kebangsaan
- 8) Kekeluargaan
- 9) Keterbukaan dan komunikatif
- 10) Keanekaragaman
- 11) Keadilan
- 12) Keseharian dan nondiskriminasi
- 13) Keterlibatan dan kepastian hukum
- 14) Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; dan/atau
- 15) Keseimbangan, kesetaraan, dan keselarasan.

Selain hal tersebut bagi kalangan yang sepakat dengan penerapan syariat Islam secara formil di Indonesia setidaknya memiliki 3 permasalahan yang cukup serius,⁵⁷ *Pertama*, menyangkut masalah historis, secara historis, gagasan formalisasi Syari'at Islam tempo dulu memperjuangkan secara serius, sebagaimana terlihat dalam piagam Jakarta, yang lantas menjadi tongkat Historis bagi kalangan penuntut ide formalisasi Syariat Islam di Indonesia. *Kedua*, masalah ideologis, wacana ideologis yang ditawarkan kelompok Islam yang menghendaki formalisasi Syari'at Islam dalam berpolitik pun tidak mudah untuk membuat banyak kalangan yakin dan mengungkapkan dukungannya bahkan oleh kebanyakan kalangan ulama sekalipun. Islam versus Pancasila merupakan wacana yang merupakan kontra produktif bagi kemajuan gerakan Islam sendiri. Penghadapan Islam dan pancasila (dalam konteks ideologi) telah banyak menyerap energi dari gerakan Islam di Indonesia yang saling gontok-gontokkan sendiri. Pemakasaan asas tunggal oleh rezim orde Baru pada Parpol dan Ormas (1985) seharusnya mampu dijadikan pelajaran bagi semua. Syariat Islam secara ideologis, masih menimbulkan Pro-Kontra yang berkepanjangan, baik secara internal umat Islam, maupun dengan pihak luar (Non Muslim). Dalam konteks internal masih ada yang mempertanyakan secara substansif. *Ketiga*, masalah teknis praktis adalah bagian teknis pelaksanaan Syariat Islam.

Peluang yang di berikan otonomi daerah itu diterjemahkan beragam oleh daerah. Salah satunya yang di pakai adalah dengan membuat beragam peraturan

⁵⁷ Kurniawan Zein, Sarifuddin MA (Ed), Syariat Islam Yes Syariat Islam No Dilema Piagam Jakarta dalam Amandemen UUD 1945, Cetakan Pertama, Paramadina, Jakarta, 2001, h. 94-95 dikutip dari, Muntoha, Otonomi Daerah dan Perkembangan Peraturan Daerah Bernuansa Syariah, (Yogyakarta, Safiria Insanai Press, 2010) h. 7.

daerah. Di beberapa daerah, termasuk kalimantan selatan, terdapat fenomena pembuatan perda yang menarik di bahas secara akademik, khususnya dari perspektif hukum dan politik. Fenomena tersebut adalah munculnya banyak perda yang mengatur persoalan-persoalan terkait dengan keberagaman seseorang dan/atau kelompok di masyarakat yang lazim disebut perda Syariah Islam atau perda berbasis Syariah, seperti Perda tentang kewajiban Khatam Al-Qu'an bagi anak usia SD/MI, Perda tentang Ramadhan, Perda tentang Jum'at Khusus dan berbagai Perda lain dengan maksud melindungi, mempertahankan dan/atau menjaga karakteristik Khas daerahnya.

Negara Indonesia dengan luas wilayah dan jumlah penduduk yang luas dan banyak ditambah dengan kondisi organisasi yang rumit, meskipun di dalam konstitusi negara menggunakan bentuk negara kesatuan, namun menjadi hal wajar jika struktur organisasi negara ini menggunakan bentuk pembagian dan pendelegasian kekuasaan. Memang secara teoritis tidak ditemukan pembagian kekuasaan secara tegas baik di dalam konstitusi dikarenakan pada dasarnya seluruh kekuasaan berada di tangan pemerintah pusat. Meskipun dimungkinkan dilakukan dekonsentrasi wewenang, namun hal ini tidak diatur secara tegas di dalam konstitusi. Berbeda pula dengan negara kesatuan yang menggunakan sistem desentralisasi yang di dalam konstitusinya memuat aturan pemencaran kewenangan kepada daerah. Demikian pula pada negara serikat yang secara tegas memberikan kewenangan kepada negara bagian.⁵⁸ Dalam konteks Indonesia,

⁵⁸ Sri Soemantri M, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 1979), h. 65

pembagian kekuasaan (*spreading van machten*) diatur secara tegas di dalam Pasal 18 UUD 1945, yang pelaksanaannya akan dilakukan melalui desentralisasi.⁵⁹

Konsep negara Indonesia meskipun tidak secara tegas dijelaskan, namun dapat diidentifikasi bahwa terdapat pembagian pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintah pusat merupakan pemerintah nasional yang menangani fungsi negara kesatuan, sedangkan pemerintah daerah adalah pemerintah yang memiliki skala kewenangan lokal, yang menangani isu-isu yang bersifat kedaerahan (*localities*).⁶⁰ Masalah pemerintahan daerah yang dibagi kedalam Provinsi dan dibagi lagi menjadi Kabupaten/kota merupakan bagian dari sistem organisasi negara. Hal ini dimaksudkan untuk mewujudkan jaringan pemerintahan yang sistematis. Hal ini dapat diketahui secara mendalam melalui Pasal 18 UUD 1945:

Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem bernegara, dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Yang penjelasan Pasal 18 melanjutkan uraian diatas dengan *Pertama*, karena negara Indonesia itu suatu “*eenheisstaat*”, Indonesia tidak akan mempunyai daerah di dalam lingkungan yang bersifat “*staat*” juga. Daerah di Indonesia akan dibagi dalam daerah Provinsi dan daerah Provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat *autonomy* (*streek* dan

⁵⁹ Bagir Manan, Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, h. 538

⁶⁰ Safri Nugraha, Otoritas Pemerintah Daerah dalam Konteks Hukum Internasional Tujuan Hukum Otonomi Daerah, Indonesian Journal of International Law, Centre for International Law Studies, Faculty of Law, UI, 2006, h. 413

locale rechtsgemeenschappen) atau bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Didaerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan oleh karena didaerah pun pemerintahan akan bersendi permusyawaratan. Kedua, dalam teritori negara Indonesia terdapat sekitar 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volkgemeenschappen* seperti desa di Jawa dan Bali, Nigari di Minang Kabupaten, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah itu memiliki susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala perturan negara yang mengenal daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Pembentukan pemerintahan daerah semata-mata untuk mencapai pemerintahan yang efisien, dimana pemerintah daerah dianggap lebih menguasai segala urusan yang berkaitan dengan masalah masyarakat setempat yang mencakup aspek nilai-nilai masyarakat lokal dan aspek keanekaragaman. Dilain hal, juga dimaksudkan untuk mengatasi masalah yang bersifat kekhususan dan khas lokalitas berdasarkan kondisi geografis, kondisi penduduk, ekonomi, budaya dan latar belakang sejarah. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa pemerintah daerah memiliki kedekatan yang baik dengan masyarakat daerah. Hal ini berdampak baik bagi masyarakat daerah yang merasa lebih aman dan nyaman dengan keberadaan lembaga pemerintahan daerah.⁶¹

Eksistensi pemerintahan daerah merupakan konsekuensi implementasi teori *division of power* yang membagi kekuasaan vertikal antara pusat dan daerah

⁶¹ DU h. 170

yang menjadi prinsip dasar pemerintahan yang beradab (*civilized government*) sebagai sarana mewujudkan nilai politik masyarakat (*political community*). Jadi, bentuk pembagian kekuasaan yang dilakukan merupakan refleksi nilai politik masyarakat pada saat ini.⁶² Yang kemudian Sunindhia membagi kekuasaan tersebut dengan beberapa cara, yaitu (i) pembagian kekuasaan berdasarkan wilayah atau *areal division of power*, (ii) pembagian kekuasaan berdasarkan tingkatan kota besar yang dipimpin sekelompok pejabat atau *capital dividion of power*, (iii) pembagian kekuasaan menurut fungsi dan perwakilan.⁶³

Selain dari pada penejelasan konstitusi diatas, kuatnya *political will* pendiri bangsa untuk membagi kekuasaan pemerintahan negara kepada daerah-daerah dalam dilihat didalam pergulatan mereka dalam merumuskan Pasal 18 UUD 1945. Yang meskipun pada masa itu masalah dasar Pemerintahan Daerah harus diselesaikan setelah proklamasi terkait pada empat hal, yaitu (i) urusan rakyat,(ii)pemerinthan daerah, (iii) pimpinan kepolisian, (iv) tantara kebangsaan.⁶⁴ diantara tokoh-tokoh tersebut adalah Muhammad Yamin, Soepomo, Muhammad Amir dan Sam Ratulangi.

Gagasan Yamin dikemukakan secara lisan maupun tulisan pada tanggal 29 Mei 1945, yang mengatakan:⁶⁵

Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman dijadikan kaki susuna negara

⁶² Y. W, Sunindhia, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1996), h. 49

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Riant D Nugroho, *Otonomi Daerah: Desentralisasi Tanpa Revolusi (Kajian dan Kritik atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia)*, (Jakarta: Gramedia, 2000), h. 57

⁶⁵ Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang Undang Dasar 1945, Jilid I*, (Jakarta: Siguntang, 1971), h. 100

sebagai bagian bahwa antara bagian atas dan bagian bawah diebtuk bagian tengah sebagai pemerintahan daerah untuk menjalankan pemerintahan urusan dalam, pangreh praja.

Secara tertulis, ia juga menyampaikan rancangan sementara Perumusan UUD yang memuat pengaturan Pemerintahan Daerah:

Pembagian daerah Indonesia atas daerah yang besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahanya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul daerah-daerah yang bersifat istimewa.⁶⁶

Pada tanggal 11 Juli 1945 dalam sidang BPUPKI Yamin menyampaikan pidato, dimana dalam menyangkut pemerintahan daerah ia mengatakan:⁶⁷

Pemerintahan dalam Republik ini pertama-tama akan tersusun dari badan-badan masyarakat seperti desa, yaitu susunan pemerintahan yang paling bawah, pemerintahan ini saya namakan pemerintahan bawahan. Antara pemerintahan atasan dengan pemerintahan bawahan itu terdapat pemerintah tengahan. Perkara desa barangkali tidak perlu saya bicarakan disini, melainkan kita harapkan saja, supaya sifatnya diperbaharui atau disesuaikan dengan keperluan zaman baru, tetapi yang perlu ditegaskan disini, yaitu bahwa desa-desa, negeri-negeri, warga-warga dan lainnya tetaplah menjadi kaki Pemerintahan Republik Indonesia. Ditengah-tengah pemerintahan atasan dan bawahan, kita pusatkan Pemerintahan Daerah.

⁶⁶ Yamin, h. 724

⁶⁷ Yamin h. 230-231

Sebagaimana Yamin, Soepomo juga mengemukakan pandangan tentang Pemerintahan Daerah pada tanggal 15 Juli 1945 dihadapan sidang BPUPKI :

Tentang Daerah, kita menyetujui bentuk pesatuan, unie, oleh karena itu dibawah pemerintahan pusat, dibawah negara tidak ada negara lagi. Tidak onderstaat, akan tetapi hanya daerah-daerah. Bentuknya daerah itu dan bagaimana bentuk Pemerintahan Daerah ditetapkan dalam undang-undang. Beginilah bunyi Pasal 16: pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahanya ditetapkan dalam undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa. Jadi rancangan undang undang dasar memberi kemungkinan untuk mengadakan pembagian seluruh daerah Indonesia dalam daerah-daerah besar dan didalam daerah besar itu ada daerah kecil. Apakah arti mengingat dasar permusyawaratan? Artinya bagaimanapun penetapan tentang bentuk pemerintahan daerah, tetapi harus berdasarkan atas permusyawaratan. Jadi misal saja ada juga dewan permusyawaratan daerah. Lagi pula harus diingat hal asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa di dalam daerah istimewa saya gambarkan streep dan saya gambarkan juga daerah desa-desa. Panitia mengikat kepada adanya kerjaan dan daerah yang meskipun kerajaan tetapi memiliki status zelfbestuur. Kecuali panitia mengingat daerah kecil yang memiliki susunan asli yaitu *volkgemeenschappen* seperti di Jawa; desa, MinangKabupatenau; nagari, tapanuli; huta, Aceh; kampoeng disemua

daerah kecil yang mempunyai susunan rakyat, daerah istimewa tadi jadi daerah kerajaan (*zelfbestuur landschappen*) hendaknya dihormati dan diperhatikan susunan aslinya.

Jika diperhatikan pandangan dan gagasan tokoh *founding father* diatas, *political will* pelaksanaan sistem pemerintahan daerah di dalam sistem negara kesatuan menjadi dasar pemberlakuan konstitusional ketentuan Pasal 1 ayat 1 UUD 1945 yang berbunyi: Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Dan pemberlakuan Pasal 18 sebagai dasar konstitusional pelaksanaan pemerintahan daerah. Di dalam ketentuan Pasal 18 memuat beberapa konsep dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah, antara lain: (i) wilayah negara Indonesia dibagi kepada daerah Provinsi dan dibagi lagi kepada daerah Kabupaten/kota yang pemerintahannya diatur dengan undang-undang, (ii) dalam mengurus rumah tangga pemerintahan, pemerintah daerah didasarkan pada otonomi dan tugas pembantuan, (iii) anggota DPRD dipilih melalui pemilihan umum, (iv) kepala daerah dipilih secara demokratis, (v) pemerintah daerah melaksanakan otonomi secara luas terbatas (yang didasarkan pada batasan di dalam undang-undang), (vi) pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain dalam melaksanakan otonomi.⁶⁸

Memasuki babak baru konstitusi Indonesia, pada amandemen UUD 1945 ketentuan Pasal 18 UUD 1945 mengalami perubahan dan pengembangan menjadi Pasal 18, Pasal 18 A, dan Pasal 18 B UUD 1945. Pada masa Sidang Tahunan MPR

⁶⁸ DU h. 175

RI tahun 2000 membahas salah satu kesepakatan terkait Pasal 18 yang semula hanya satu pasal menjadi 3 pasal dan 11 ayat.⁶⁹ Yang mana perubahan tersebut membawa konsekuensi terutama pada Pasal 18A dan 18B yang membawa konsep lainnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, antara lain: (i) undang-undang yang mengatur pemerintahan di daerah juga memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah, (ii) hubungan keuangan dan pemanfaatan sumber daya alam antara pusat dan daerah dilaksanakan secara adil dan didasarkan pada undang-undang, (iii) penghormatan dan pengakuan negara terhadap pemerintahan daerah yang khusus dan bersifat istimewa, (iv) pengakuan terhadap masyarakat hukum adat sepanjang sejalan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ketentuan ini memberikan paradigma baru bagi konsepsi pemerintahan daerah, terkait hal ini Bagir Manan meng gambarkannya melalui ketentuan prinsip-prinsip yang antara lain; (i) prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, yang menegaskan bahwa pemerintahan daerah merupakan pemerintahan otonom yang mana gagasan baru ini lebih sesuai dengan gagasan pemerintahan di daerah yang demokratis dan tidak ada bayang-bayang sentralisasi pemerintahan, (ii) prinsip menjalankan otonomi seluasnya, yang meskipun terdapat kehendak melaksanakan otonomi seluasnya namun tidak ditegaskan didalam konstitusi sehingga terjadi penyempitan otonomi kearah sentralistik, maka melalui otonomi yang baru di dalam konstitusi perubahan memberikan pemaknaan otonomi yang seluas-luasnya.

⁶⁹ Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia Cet 1*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH-UI, 2003), h. 353

Daerah memiliki kewenangan mengatur rumah tangganya secara bebas kecuali kewenangan yang menjadi otoritas pemerintah pusat, selain itu juga tergambar pada penerapan kemandirian dan kebebasan daerah dengan tetap memperhatikan keseimbangan kesatuan (*unity*) dan perbedaan (*diversity*). (iii) prinsip kekhususan dan keberagaman daerah, yang mengandung makna bahwa daerah dalam melaksanakan pemerintahan tidak harus sama (*uniformitas*) dimana bentuk dan isi otonomi ditentukan berdasarkan keadaan daerah, (iv) prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat dan hak tradisionalnya, dimana masyarakat hukum adat (*rechtsgemeenschap*) seperti desa, nigari, kampong, huta, ngorij dengan berdasarkan hukum adat istiadat. Meskipun demikian, pengakuan tersebut diberikan dengan catatan sepanjang masyarakat hukum adat dan hak tradisionalnya hidup sejalan dengan prinsip negara persatuan. (v) prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa, perkataan khusus memiliki cakupan yang luas untuk memberikan kemungkinan pelaksanaan pemerintahan yang istimewa kepada daerah seperti Aceh dan Papua. Meskipun demikian, pelaksanaan ketentuan tersebut memiliki resiko tersendiri dikarenakan ketentuan itu tidak memiliki kriteria baku atau kriteria umum di dalam undang-undang. (vi) prinsip badan perwakilan dipilih langsung melalui pemilihan umum, hal ini merubah sistem yang sebelumnya anggota DPRD dipilih dengan cara diangkat yang pertama kali dilaksanakan pada tahun 2004. (vii) prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil, dapat dilihat melalui UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di dalam Pasal 2 ayat 5 dan 6 menyatakan bahwa hubungan

wewenang yang meliputi keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras.

Jika diperhatikan ketentuan dalam Pasal 18 sebelum dan sesudah perubahan, terdapat gambaran perkembangan yang signifikan dimana pengaturan pemerintahan daerah besar dan daerah kecil menjadi lebih jelas. Daerah besar terdiri dari Provinsi dan daerah kecil adalah Kabupaten/ kota dan terus sampai kebawah. Yang kemudian menjadi penting adalah penegasan ketentuan pelaksanaan pemerintahan daerah menggunakan asas desentralisasi dan *medebewind* bukan dekonsentrasi. Hal ini dikarenakan “asas dekonsentrasi” tidak disebutkan di dalam norma pasal dan ayat UUD 1945 setelah perubahan maupun sebelum perubahan.

Menurut Bagir Manan, tidak dimasukkannya frasa asas dekonsentrasi di dalam pasal maupun ayat pada UUD 1945 hasil perubahan dikarenakan Pasal 18 mengatur pemerintahan daerah bukan pemerintahan pusat. Oleh sebab itu, ketiadaan nomenklatur asas dekonsentrasi di dalam pasal dan ayat UUD 1945 bukan berarti asas tersebut tidak boleh ada di dalam sistem pemerintahan. Hal ini disebabkan asas dekonsentrasi merupakan kewenangan “milik” pemerintah pusat dan otoritas untuk menggunakan atau tidak menggunakan asas ini menjadi kewenangan pemerintah pusat.⁷⁰

Namun selanjutnya dalam hal ini Jimly Asshidiqqi memiliki pandangan yang berbeda, menurutnya; (i) pengakuan asas dekonsentrasi dalam sistem pemerintahan seyogyanya tidak hanya diakui didalam doktrin dan ilmu

⁷⁰ Bagir Manan dalam Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta: Pusat Studi HTN FH UI, 2002), h. 21-22

pengetahuan semata, melainkan harus secara tegas dimasukkan kedalam ketentuan UUD, (ii) kedudukan asas tugas pembantuan dan asas dekonsentrasi merupakan dua hal yang sama-sama menjadi kewenangan pemerintah pusat, namun asas tugas pembantuan memiliki pengakuan eksplisit di dalam UUD sedangkan dekonsentrasi tidak. Sehingga penghapusan norma asas desentralisasi dapat ditafsirkan bahwa UUD 1945 memang berniat meniadakan asas dekonsentrasi. Dan lebih jauh penafsiran ini akan membawa penafsiran konsep pemerintahan Indonesia kearah *federal arrangement* yang dengan demikian lambat laun Indonesia dapat disebut sebagai negara kesatuan dengan *federal arrangement*.

Pada masa reformasi yang juga notabene menjadi dapur masak perumusan konstitusi baru Indonesia, sebagai amanat Pasal 18 UUD 1945 tentang susunan dan tata cara pemerintahan daerah maka lahirlah dua undang-undang yaitu UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

b. Tantangan Majelis Permusyawaratan Ulama Bener Meriah

Aceh sebagai wilayah otonomi khusus yang memiliki keistimewaan yang berbeda dengan daerah lain menjadikan Aceh sebagai daerah yang menjunjung tinggi syariat Islam di tanah rencong. Kendatipun demikian untuk mewujudkan visi pemerintah Aceh melalui Majelis Permusyawaratan Ulama setiap daerah dan khususnya Bener Meriah untuk menegakakn Syariat Islam.

Walaupun Aceh sudah memiliki legalitas melalui Undang-undang No 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh dan perjanjian Helsinki. Tetapi banyak tantangan dan kendala yang masih di hadapi oleh Majelis Permusyawaratan

Ulama Bener Meriah Untuk menegakkan Qanun di Bener Meriah. Adapun tantangan yang di hadapi oleh Majelis Permusyawaratan Ulama Bener Meriah Sebagai Berikut.

- Memberikan masukan Kepada Pemerintah daerah dan DPRK Bener Meriah

Majelis Permusyawaratan Ulama Bener Meriah memang di berikan wewenang dan tugas untuk memberikan masukan kepada Pemerintah daerah dan DPRK Bener Meriah. Pun demikian hasil wawancara bersama Tgk, Husaini sebagai Wakil Ketua Majelis Permusyawaratan Ulama Bener Meriah menyampaikan bahwa masukan dan saran yang di berikan oleh majelis Permusyawaratan Ulama Bener Meriah hanya bersifat rekomendasi sesuai dengan ketentuan Peraturan MPU Bener Meriah. Sehingga rekomendasi tersebut bias saja tidak di gunakan oleh Pihak Pemerintah daerah dalam membuat sebuah kebijakan daerah.⁷¹

Majelis Ulama Bener Meriah Sebagai pondasi untuk tegak nya Qanun di Bener Meriah, Tgk Husaini juga menyampaikan bahwa Qanun adalah Produk peraturan daerah yang bernuansa Islami dan religius, sehingga jika saran dan masukan yang di lakukan oleh Majelis Permusyawaratan Ulama Bener Meriah hanya bersifat rekomendasi yang di takutkan nantinya Produk hukum yang lahir tidak sesuai dengan kaidah yang ada.

⁷¹ Wawancara bersama Tgk HUsaini tanggal 29 Agustus 2022, Jam 14.00 WIB

Majelis Permusyawaratan ulama adalah perkumpulan para ulama di Bener Meriah, tentunya akan lebih paham terkait akidah dan Syariat Islam yang harus di masukan kedalam ketentuan Qanun yang ada. Untuk menciptakan qanun yang sesuai dengan kaidah dan syariat Islam perlu ada masukan- masukan dari ulama di Bener Meriah.

- Melakukan pengawasan terhadap Pemerintah Daerah secara Syariat Islam

Majelis Permusyawaratan Ulama sebagai mitra Pemerintah daerah memiliki wewenang untuk mengawasi kinerja pemerintah daerah. Dalam upaya penegakan Qanun di Bener Meriah MPU menjalankan fungsinya sebagai pengawas Eksternal pemerintah daerah sesuai dengan Qanun Aceh No. 2 Tahun 2009.

Dalam melaksanakan Pengawasan Majelesi Permusyawwatan Ulama juga memiliki beberapa kendala, sesuai dengan hasil wawancara bersama Tgk Husaini. Pemerintah daerah masih tertutup untuk bermitra bersama dengan Majelis Permusyawaratan Ulama bener meriah, hal ini di sebabkan karena tidak ada legalitas yang kuat dan juga sanksi bagi pemerintah daerah yang keluar jalur ketika melaksanakan kinerjanya dalam pembangunan Kabupaten Bener Meriah, sehingga lagi-lagi Majelis Permusyawaratan Ulama Bener Meriah hanya bias melayangkan surat kepada pemerintah daerah sebagai peringatan bahwa pemerintah daerah telah salah dalam melaksanakan kebijakannya.⁷²

Sebagai mitra pemerintahan daerah Kabupaten Bener Meriah Majelis Permusyawaratan Ulama juga sejajar dengan Pemerintah daerah dan tidak di

⁷² ibid

naungi oleh pemerintahan tetapi sebagai lembaga Independen yang seharusnya netral dan berpihak terhadap kepentingan Masyarakat.

- Banyaknya anggota MPU yang terjun ke ranah Politik

Keanggotaan Majelis Permusyawaratan Ulama Bener Meriah yang selurunya adalah perkumpulan para ulama Bener Meriah yang menuntun masyarakat melalui patwa dan juga Qanun yang ada di Bener Meriah. Kendatipun demikian walau memang MPU sebagai wadah yang sakral dan agama tetapi keanggotaan nya banyak terjun keranah politik dan melupakan bahwa mereka adalah keanggotaan MPU sehingga mereka fokus kepada kepentingan kontestasi politik dan juga persiapan kos anggaran politik dari pada melihat dan membenahi Bener Meriah Melalui Kebijakan yang ada.

Berdasarkan wawancara bersamama salah satu tokoh masyarakat Bener Meriah. kepercayaan masyarakat Terhadap Majelis permusyawaratan Ulama mulai memudar ketika 2019 keanggotaan MPU Bener Meriah Banyak mengikuti kontestasi politik. Masyarakat lebih pro terhadap para ulam bener meriah fokus saja kepada program membentuk bener meriah yang bersyariat Islam dan kafaah dari pada sibuk ikut kontestasi politik. Sehingga ketika para ulama yang ikut kontestasi politik berdakwa ke masjid-masjid dan desa yang ada di Bener Meriah isinya bukan lagi soal agama melainkan promosi Ikt kontestasi Demokrasi di Bener Meriah.

C. Peran Majelis Permusyawaratan Ulama dalam penegakan Qanun di Kabupaten Bener Meriah

a. Peran Majelis Permusyawaratan Ulama Bener Meriah

Sebagai daerah yang telah diberi hak untuk menjalankan syariat Islam, Aceh memiliki beberapa kekhususan yang diatur secara khusus dalam undang-undang dan qanun. Majelis Permusyawaratan Ulama Aceh merupakan lembaga keagamaan yang memiliki otoritas dalam melakukan kajian terkait persoalan agama di Aceh. Bagi masyarakat Aceh, MPU merupakan rujukan terakhir dalam menyelesaikan berbagai permasalahan keagamaan. Sebagai masyarakat yang dikenal fanatik terhadap Islam, dapat dikatakan bahwa fatwa MPU memiliki kedudukan tinggi dalam pandangan masyarakat Aceh. Hal ini disebabkan karena orang-orang yang terlibat dalam kepengurusan MPU diisi oleh ulama-ulama yang dihormati masyarakat.

Beragam persoalan umat, termasuk menegakan syariat Islam melalui Qanun yang di keluarkan oleh pihak Legislatif Bener Meriah untuk menciptakan masyarakat Bener meriah menuju Islam yang Kafah. Sesuai dengan ketentuan pasal 4 Peraturan Majelis Permusyawaratan ulama Bener Meriah No 02 Tahun 2019 memberikan tausyah dan juga masukan kepada Pemerintah daerah baik legistalif maupun eksekutif Bener Meriah.

b. Upaya Majelis Permusyawaratan Ulama Untuk Menegakkan Qanun di Bener Meriah

- Memberikan masukan Kepada Pemerintah daerah dan DPRK Bener Meriah

Sebagai lembaga yang di muliakan di Bener Meriah yang berfokus kepada penegakan Syariat Islam di Kabupaten Bener Meriah Majelis Permusyawaratan Ulama sebagai pondasi maju nya sebuah daerah. Masukan kepada Pemerintah daerah Kabupaten Bener Meriah adalah satu wewenang Majelis permusyawaratan Ulama Bener Meriah, namun demikian hal tersebut hanya bersifat rekomendasi dan tidak ada unsur mengikat. Oleh karnanya pemerintah daerah Acap sekali mengabaikan Masukan-masukan tersebut.

Upaya yang dapat dilakukan oleh Majelis permusyawratn Ulama Bener Meriah untuk menegakkan Qanun yang sesuai dengan Syariat Islam adalah dengan cara menjadikan pemerintah daerah sebagai patner kerja, walaupun Majelis Permusyawaratan Ulama Sudah Berdiri sebagai Mitra Pemerintah Tetapi terkadang kerja sama antara pemerintah dan Majelis Permusyawaratan Ulama tidak sejalan, salah satunya ketika MPU Bener Meriah mengeluarkan Fatwa terkait kegelisahan yang ada di masyarakat malah pemerintah tidak ikut andil dalam hal tersebut.⁷³

Mengupayakan membangun komunikasi dan berdampingan dengan pemerintah daerah adalah salah satu cara Majelis Permusyawaratan Ulama Bener Meriah dapat menjalankan fungsi sebagai penegak syariat Islam melalui qanun-qanun yang ada di Bener meriah, serta Majelis Permusyawaratan Ulama juga dapat di libatkan secara langsung dalam proses pembuatan qanun di Bener Meriah, Agar qanun yang di buat sesuai dengan krateria syraiat Islam.

- Melakukan pengawasan terhadap Pemerintah Daerah secara Syariat Islam

⁷³ Wawancara bersama Tgk HUsaini tanggal 29 Agustus 2022, jam 11.00 WIB

Melakukan pengawasan eksternal tidaklah mudah hal ini di karenakan walaupun Majelis Permusyawaratan Ulama menemukan hal-hal yang bersebrangan dengan visi dan misi Bener Meriah tetapi tidak ada sanksi yang kuat untuk Pemerintah daerah.

Kabupaten Bener Meriah sebagai salah satu Kabupaten yang juga masi dalam ruang lingkup otonomi Khusus yang mana artinya pemerintah Kabupaten Bener Meriah juga bisa membuat satu regulasi untuk penguatan Majelis Permusyawaratan Ulama sebagai pengawas Pemerintah daerah yang sesuai dengan Syariat Islam. Dengan adanya regulasi yang menjadi payung hukum bagi Majelis Permusyawaratan Ulama bergerak bebas sebagai lembaga independen yang ada di bener meriah.

- Banyaknya anggota MPU yang terjun ke ranah Politik

Kepercayaan masyarakat terhadap ulama Aceh adalah salah satu bentuk penghargaan untuk para ulama yang ada di Aceh, julukan tuan guru bagi para ulama sering sekali terdengar di Aceh dan juga Bener Meriah. Hal ini di karenakan Ulama sebagai penuntun umat untuk menuju kejalan yang bener sesuai dengan syariat Islam.

Dalam ketentuan peraturan Majelis Permusyawaratan Ulama No 02 Tahun 2019 Memang tidak ada melarang untuk para ulama atau anggota Majelis Permusyawaratan Ulama untuk ikut serta dalam kontestasi politik, hanya saja

masyarakat menilai berdasarkan wawancara bersama Iklas Khairi⁷⁴ mengatakan bahwa masyarakat banyak melihat ketika para ulama turun serta dalam pemilihan dalam konteks pesta demokrasi para tuan guru tidak lagi melihat kenjanggalan dan faktor-faktor ketidakseimbangan sosial di tengah masyarakat. Seharusnya keanggotaan MPU itu fokus kepada pendidikan generasi muda yang sesuai dengan syariat Islam menyelesaikan problematika di tengah-tengah masyarakat dengan menegakkan qanun yang ada di Bener Meriah supaya tidak ada rangkap jabatan dan fokus kepada satu kerjaan saja.

⁷⁴ Wawancara Bersama Masyarakat Bener Meriah, Iklas Khairi, 19 Juli 2022, jam 11:00 Wib

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Kedudukan MPU Aceh dalam sistem pemerintahan Aceh ditetapkan di dalam Pasal 138 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, dan Pasal 1 ayat (10) dan Pasal 4 ayat (1) Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 9 Tahun 2003 tentang Hubungan Tata Kerja Majelis Permusyawaratan Ulama dengan Eksekutif, Legislatif dan Instansi Lainnya. MPU Aceh sebagai mitra sejajar dalam bentuk kebersamaan, kesejajaran dalam pemberian pertimbangan yang berkaitan dengan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan Aceh dengan badan eksekutif, legislatif dan instansi lainnya, baik tingkat Provinsi maupun Kabupaten atau kota. MPU Aceh mempunyai kedudukan sebagai badan yang independen, artinya tidak berada di bawah gubernur, DPRD atau instansi lain tetapi sebagai mitra sejajar, khususnya di dalam mengurus masalah keagamaan yang timbul di tengah masyarakat. Berbeda dengan Provinsi lainnya termasuk MUI tingkat pusat, lembaga fatwa ditempatkan bukan sebagai mitra sejajar. Ini berarti lembaga fatwa tidak diakomodasi menjadi bagian pemerintahan, dan tidak pula dapat memberikan masukan ke pemerintah dalam membuat peraturan dan kebijakan hukum.
2. Qanun Aceh adalah bentuk peraturan yang diterapkan di wilayah Provinsi Aceh sebagai bentuk perda di hirarki perundang-undangan, qanun lahir

dari pemberian otonomi khusus bagi wilayah Provinsi Aceh melalui Undang-undang No 18 Tahun 2001 tentang otonomi khusus Aceh, dalam pembuatan Qanun pun hampir sama dengan pembuatan perda, harus sesuai dengan hirarki perundang-undangan dan tidak melanggar ideologi bangsa Indonesia, namun kendati demikian dalam pembuatan qanun ada disisipi syariat Islam untuk memenuhi syarat qanun sesuai dengan peraturan pembuatan qanun No.3 Tahun 2007 tentang Tata cara pembuatan Qanun, dalam proses pembuatan Qanun di Kabupaten Bener Meriah, khususnya anggota legislatif yang berasal dari partai politik lokal sebenarnya perlu memahami bagaimana proses qanun ini terbentuk dan sesuai dengan peraturan yang ada.

3. Keanggotaan Majelis Permusyawaratan Ulama Bener Meriah yang seluruhnya adalah perkumpulan para ulama Bener Meriah yang menuntun masyarakat melalui fatwa dan juga Qanun yang ada di Bener Meriah. Kendatipun demikian walau memang MPU sebagai wadah yang sakral dan agamis tetapi keanggotaannya banyak terjun keranah politik dan melupakan bahwa mereka adalah keanggotaan MPU sehingga mereka fokus kepada kepentingan kontestasi politik dan juga persiapan kos anggaran politik dari pada melihat dan membenahi Bener Meriah Melalui Kebijakan yang ada. Kendala-kendala teknis yang dialami Oleh MPU Bener Meriah Terkait Wewenang dan juga untuk menjalankan fungsinya adalah problem yang harus segera di selesaikan. Hubungan antara

pemerintah daerah dan MPU pun sering sekali bersebrangan sehingga MPU kesulitan untuk akses kedalam pemerintahan.

B. Saran

1. Pemerintah Aceh, baik di tingkat Provinsi maupun Kabupaten kota hendaknya selalu bekerja sama dengan MPU Aceh tingkat Provinsi atau Kabupaten kota sebelum mengeluarkan kebijakan hukum baik berhubungan dengan masalah pemerintahan, ekonomi, sosial budaya, hukum dan penegakan syariaat Islam.
2. Perlu adanya upaya yang lebih serius lagi dari perangkat pemerintah Aceh di dalam menguatkan posisi MPU Aceh dalam mengurus di bidang keagamaan. Sehingga MPU Aceh benar-benar menjadi bagian yang tidak bisa dipisahkan dari sistem pemerintahan Aceh.
3. Hendaknya Pemerintah Aceh melakukan penguatan posisi MPU Aceh dalam bentuk praktik norma-norma, misalnya regulasi pengambilan keputusan oleh DPRA, ini mestinya juga menempatkan MPU sebagai mitra sejajar.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Ahmad daudy, Allah dan manusia dalam Konsepsi syekh nurdin Ar-Rabiry, Jakarta: cv Rajawali 1983
- Ahmad Redi, 2018, hukum pembentukan peraturan perundang-undangan, Jakarta: sinar grafika
- Amiruddi dan Zainal Asikin, 2014, *pengantar metode penelitian hukum*, Jakarta: Rajawali pers
- Hamzah Halim, 2009, *persekongkolan rezim politik lokal : studi atas realisasi antara realisasi eksekutif dan legislatif*. Pupak, Tamalarea Makasar.
- Isa sulaiman, sejarah Aceh sebuah gugatan terhadap tradisi, pustaka sinar harapan, Jakarta 1999
- Jimly Asshiddiqie, 2011, *konstitusi dan konstutualisme Indoneia*, Jakarta : Sina Grafika.
- Riwu Kaho, 1990, *Analisa hubungan pemerintah pusat dan daerah di Indonesia*, Jakarta : Rineka Cipta
- Sarung Dajang, 2000, Arus balik kekuasaan pusat ke daerah, Jakarta: Pustaka Sinarharapan
- Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006, *penelitian hukum normatif : suatu tinjauan singkatan*, Jakarta : Rajawali grafindo Persada
- Suharsimi Arikunto, 2006, prosedur penelitian: suatu pendekatan praktis, Jakarta: Rineka Cipta

Syamsuddin Haris dalam Koirudin, Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia

Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah, Cet 1,

(Malang: Averroes Press, 2005)

Van Houten dalam Jacobs Pervidya Solossa, Otonomi Khusus Papua:

Mengangkat Martabat Rakyat Papua di Dalam NKRI, Cet 1, (Jakarta:

Pustaka Sinar Harapan, 2005)

B. Undang-undang

Undang-undang Dasar 1945

Undang-undang No.2 Tahun 2009, Tentang Majelis Permusyawaratan Ulama.

Undang-undang No 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh

C. Skripsi dan disertasi

Nirzalin, krisis agensi politik Tengku Dayah di Aceh, ringkasan disertasi program

Dokter sosiologi, (fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gajah

Mada, Yogyakarta, 2011

Gazali Mohd. Syam, Majelis Permusyawaratan Ulama Aceh: Qanun Provinsi Nanggroe

Aceh Darussalam Nomor 9 Tahun 2003 tentang Hubungan Tata Kerja Majelis

Permusyawaratan Ulama dengan Eksekutif, Legislatif, dan Instansi Lainnya,

(Darul Imarah: MPU Aceh, t. tp), hlm. iii.

LAMPIRAN

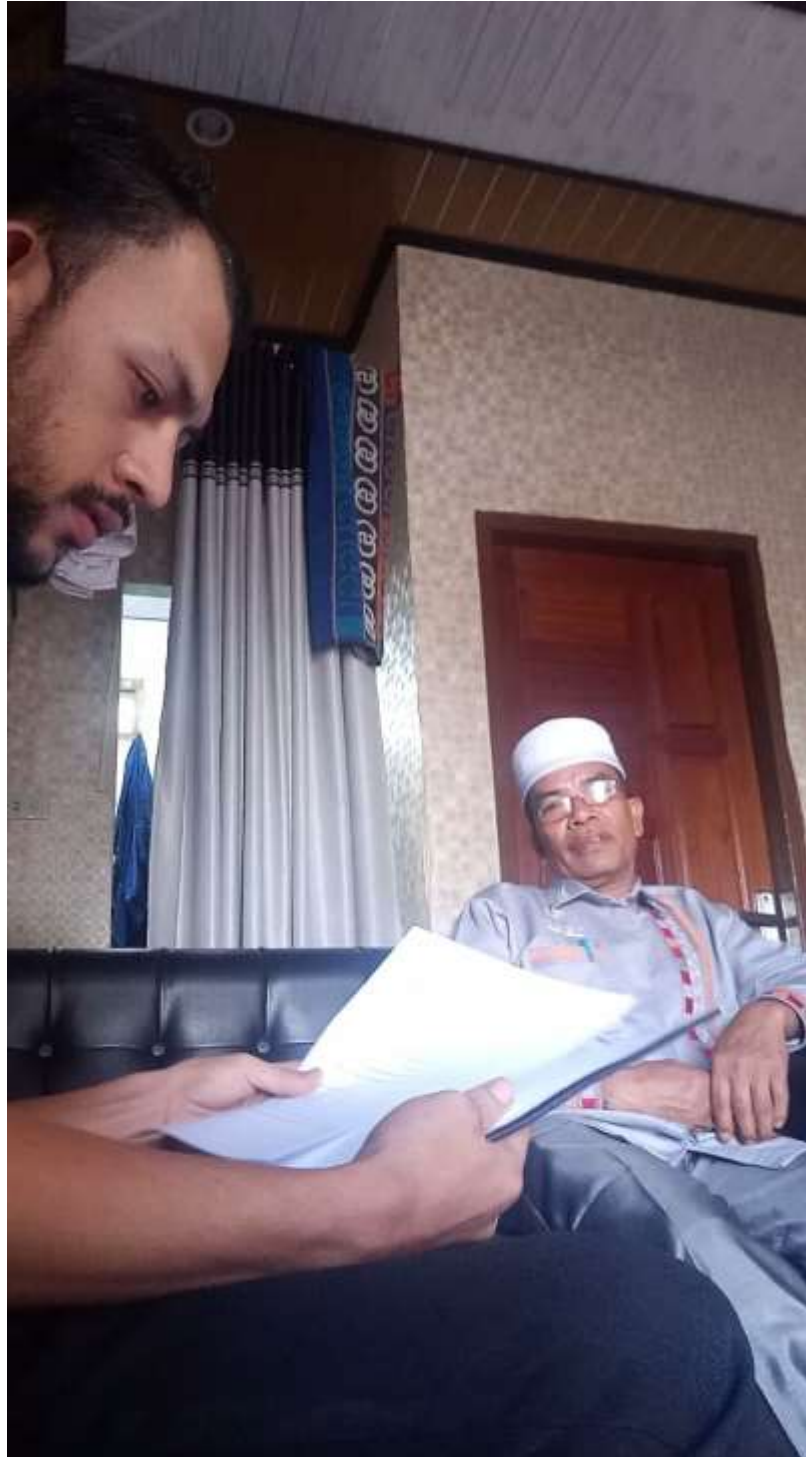
DOKUMENTASI WAWANCARA



Gambar I. Bersama Herman A.Md



Gambar II. Kantor Majelis Permusyawaratan Ulama Bener Meriah



Gambar III. Bersama Bapak Tgk. Abdullah Lamno



Gambar III. Bersama Bapak Muhammad Ardy Warga Bener Meriah