

**PERAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN ULAMA  
TERHADAP PEMBENTUKAN QANUN DI ACEH**

(Studi Pada Kabupaten Aceh Tamiang)

**SKRIPSI**

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

**FARHAN NOVINDRA**

**NPM: 1806200382**



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**

**MEDAN**

**2023**



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

**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

UMSU Terakreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 1913/SK/BAN-PT/AK.KP/PT/XI/2022  
 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](mailto:fahum@umsu.ac.id) [umsuMEDAN](https://www.facebook.com/umsuMEDAN) [umsuMEDAN](https://www.instagram.com/umsuMEDAN) [umsuMEDAN](https://www.youtube.com/umsuMEDAN) [umsuMEDAN](https://www.tiktok.com/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 13 September 2023, Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

**MENETAPKAN**

**NAMA** : FARHAN NOVINDRA  
**NPM** : 1806200382  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : PERAN MAJELIS PERMUSYAWARAN ULAMA TERHADAP PEMBENTUKAN QANUN DI ACEH (Studi Pada Kabupaten Aceh Tamiang)

**Dinyatakan** : (B+) Lulus Yudisium dengan Predikat Sangat Baik  
 ( ) 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

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

Sekretaris

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

**ANGGOTA PENGUJI:**

1. RAHMAT RAMADHANI, S.H., M.H
2. Assoc. Prof. Dr. H. SURYA PERDANA, S.H., M.Hum
3. NURHILMIYAH, S.H., M.H

1.

2.

3.







**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

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

UMSU Terakreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 1913/SK/BAN-PT/Ak.KP/PT/XI/2022  
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](mailto:fahum@umsu.ac.id) [umsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.youtube.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.linkedin.com/umsumedan)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING**

**NAMA** : FARHAN NOVINDRA  
**NPM** : 1806200382  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : PERAN MAJELIS PERMUSYAWARAN ULAMA  
TERHADAP PEMBENTUKAN QANUN DI ACEH  
(Studi Pada Kabupaten Aceh Tamiang)

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada  
Panitia Ujian

Medan, 17 Mei 2023

DOSEN PEMBIMBING

**NURHILMIYAH, S.H., M.H**  
NIDN. 0014118104







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

**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

UMSU Terakreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 1913/SK/BAN-PT/Ak.KP/PT/XI/2022  
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](mailto:fahum@umsu.ac.id) [umsuamedan](https://www.facebook.com/umsuamedan) [umsuamedan](https://www.instagram.com/umsuamedan) [umsuamedan](https://www.youtube.com/umsuamedan) [umsuamedan](https://www.linkedin.com/umsuamedan)

Bila menjawab surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

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

NAMA : FARHAN NOVINDRA  
NPM : 1806200382  
PRODI/BAGIAN : HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
JUDUL SKRIPSI : PERAN MAJELIS PERMUSYAWARAN ULAMA TERHADAP PEMBENTUKAN QANUN DI ACEH (Studi Pada Kabupaten Aceh Tamiang)

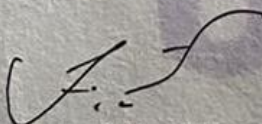
PENDAFTARAN : 06 September 2023

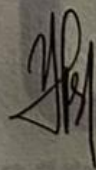
Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah Lulus dari Ujian Skripsi Penulis berhak memakai gelar:

**SARJANA HUKUM (S.H)**

Diketahui  
DEKAN FAKULTAS HUKUM

PEMBIMBING

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

  
NURHILMIYAH, S.H., M.H  
NIDN. 0014118104





UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA  
FAKULTAS HUKUM



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Siapa menjabar surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

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](mailto:fahum@umsu.ac.id) [umsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.youtube.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.tiktok.com/umsumedan)

**PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI**

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : **FARHAN NOVINDRA**  
NPM : **1806200382**  
Program : **Strata – I**  
Fakultas : **Hukum**  
Program Studi : **Ilmu Hukum**  
Bagian : **Hukum Administrasi Negara**  
Judul Skripsi : **PERAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN  
ULAMA TERHADAP PEMBENTUKAN QANUN  
DI ACEH (Studi pada Kabupaten Aceh Tamiang)**

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian / karya saya sendiri. Kecuali bagian – bagian yang dirujuk 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, Mei 2023

Saya yang menyatakan



**FARHAN NOVINDRA**





**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

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](mailto:fahum@umsu.ac.id) [fumsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [@umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.youtube.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.tiktok.com/umsumedan)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**KARTU BIMBINGAN  
 SKRIPSI MAHASISWA**

**NAMA** : FARHAN NOVINDRA  
**NPM** : 1806200382  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : PERAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN ULAMA TERHADAP PEMBENTUKAN QANUN DI ACEH (Studi Pada Kabupaten Aceh Tamiang)

**PEMBIMBING** : NURHILMIYAH, S.H., M.H

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	PARAF
31-3-2023	Stafasi tulisan dosen	
3-4-2023	Perhatikan tata cara penulisan	
11-4-2023	Footnote harus ada di tiap halaman	
19-4-2023	Sinkronkan rumusan dg kesimpulan	
8-5-2023	Rapikan daftar pustaka	
12-5-2023	Sematkan hasil wawancara dg benar	
15-5-2023	bedah buku	
17-5-2023	Acc untuk sidang skripsi	
23-5-2023	Buat PPT untuk presentasi saat ujian	

Diketahui Dekan

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

Dosen Pembimbing

(Nurhilmiah, S.H., M.H)



## **PERAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN ULAMA TERHADAP PEMBENTUKAN QANUN DI ACEH**

**(Studi Pada Kabupaten Aceh Tamiang)**

**Farhan Novindra**

### **Abstrak**

Berbagai daerah khusus atau istimewa, Aceh adalah satu-satunya daerah yang memiliki keduanya, baik sebagai daerah khusus juga sebagai daerah istimewa. Hal ini dapat dilihat di dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh sedangkan kekhususannya diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh mengamanatkan terbentuknya Majelis Permusyawaratan Ulama yang dibentuk di Aceh, kabupaten atau kota. Majelis Permusyawaratan Ulama terdiri dari ulama dan cendekiawan muslim yang memiliki kemampuan dibidang Ilmu agama Islam. Melihat wewenang yang dimiliki oleh Majelis Permusyawaratan Ulama yakni memberikan arah kebijakan kepada masyarakat Aceh yang berdasarkan syariat Islam Hal ini menjadi menarik karena sebagaimana diketahui Majelis Permusyawaratan Ulama merupakan lembaga yang memiliki peran untuk menentukan arah kebijakan melalui Qanun bersama Bupati/Walikota untuk tingkat kabupaten/kota. Tujuan Penelitian untuk mengetahui kedudukan MPU dalam sistem pemerintahan di Aceh, kelembagaan MPU dalam sistem pemerintahan Aceh, peran MPU dalam pembentukan Qanun di Aceh.

Metode penelitian ini menggunakan metode penelitian empiris dengan sifat penelitian deskriptif dan menggunakan data sekunder dan primer dan alat pengumpul data studi dokumen dan wawancara serta menggunakan analisis kualitatif.

Hasil penelitian menyatakan bahwa kedudukan Majelis Permusyawaratan Ulama lembaga yang membantu tugas pemerintah, dan merupakan lembaga daerah yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang, namun sejatinya kekuasaan dari Majelis Permusyawaratan Ulama berada ditengah-tengah kekuasaan legislatif dan yudikatif, hal ini sebagai bukti Indonesia tidak lagi menganut konsep *trias politica murni*. Kelembagaan Majelis Permusyawaratan Ulama Dalam Sistem Pemerintahan Aceh merupakan lembaga daerah yang diwadahi para ulama untuk membimbing dan membina kaum muslimin dalam menjalankan kehidupan sehari-hari agar sesuai dengan ketentuan syariat Islam, dan tidak bertentangan dengan Syariat Islam sehingga menciptakan kehidupan yang damai dan tentram. Peran Majelis Permusyawaratan Ulama Dalam Pembentukan Qanun di Aceh dalam hal keterlibatan membentuk Qanun tidak dapat terlibat secara langsung dalam tahapan-tahapan pembentukan seperti perencanaan-persiapan-pembahasan dan pengesahan. Tidak seperti Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dapat terlibat secara langsung dalam tahapan pembentukan Qanun. Majelis Permusyawaratan Ulama hanya sebatas memberikan poin-poin pertimbangan saja.

**Kata Kunci : Majelis Permusyawaratan Ulama, Qanun, Aceh**

## KATA PENGANTAR

*Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh*

Pertama tama saya ucapkan Puji dan Syukur kepada Allah SWT yang telah memberi Rahmat-Nya dan Rezki-Nya agar saya dapat menyelesaikan skripsi ini, bahwa yang dapat diketahui Skripsi merupakan salah satu syarat bagi seorang Mahasiswa untuk menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, maka dari itu saya membuat skripsi dengan Judul: PERAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN ULAMA TERHADAP PEMBENTUKAN QANUN DI ACEH (studi pada Kabupaten Aceh Tamiang).

Saya menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kata sempurna, maka dari itu saya meminta maaf jika ada kekurangan dan kesalahan kata dalam membuat skripsi ini, dan besar harapan saya agar skripsi ini berguna bagi pembaca sehingga dapat menambah wawasan dalam bidang ilmu Hukum yaitu Hukum Acara Pidana. Dengan selesainya skripsi ini tak lupa saya ucapkan terima kasih yang sebesar besarnya kepada pihak pihak yang telah memberikan support dan memotivasi saya dalam hal pembuatan skripsi ini antara lainnya:

1. Kepada Orangtua saya yang saya sayangi dan banggakan, Ibunda Elridawati, S.E dan Ayahanda Alfin Yusdian, S.E saya mengucapkan ribuan terima kasih telah mendidik dan membimbing saya, serta memberikan doa dan dukungan berupa moril dan materil hingga selesainya skripsi ini dan menyelesaikan kuliah dengan menyangang gelar Sarjana Hukum.



2. Kepada kakak dan adik saya yang saya hormati, Ns. Finda Novita, S.Kep dan Putri Nadya saya ucapkan terima kasih banyak telah memberikan doa dan dukungan berupa moril dan materil dalam pembuatan skripsi ini.
3. Kepada Ayahanda Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Prof.Dr.Agussani.,M.AP, atas kesempatan dalam mendorong mahasiswanya untuk menjadi lulusan yang Unggul, Cerdas, dan Terpercaya dan fasilitas yang telah diberikan kepada seluruh Mahasiswa Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
4. Kepada Ayahanda Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Dr. Faisal, S.H., M.Hum atas kesempatan dan motivasi yang diberikan semasa saya berkuliah di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Dan juga kepada Wakil Dekan I Ayahanda Dr. Zainuddin, S.H., M.H dan Ibunda Wakil Dekan III Atika Rahmi S.H., M.H.
5. Kepada Ibunda Nurhilmiyah, S.H., M.H, selaku dosen pembimbing saya, yang telah memberikan waktu dan ilmunya, dan juga telah membimbing dan memotivasi saya dalam proses pembuatan skripsi ini hingga selesai.
6. Kepada seluruh Staff dan Pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
7. Kepada sahabat-sahabat yang telah banyak berperan membantu dan memotivasi sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik. Kemudian pihak-pihak lain, kerabat, teman seperjuangan dan lain sebagainya yang tidak bisa disebutkan namanya satu persatu.



Akhir kata saya ucapkan permohonan maaf saya atas kelakuan dan perkataan yang tidak berkenaan dari saya selama berkuliah di Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Semoga kelak ilmu yang kita dapat akan bermanfaat untuk kedepannya untuk kita dan orang banyak. Sekali lagi saya ucapkan terima kasih yang sebesar besarnya 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, 20 Juli 2022  
Hormat saya

**Farhan Novindra**  
**Npm: 1806200382**



## DAFTAR ISI

Kata Pengantar .....	i
Daftar Isi .....	iv
Bab I Pendahuluan .....	1
A. Latar Belakang .....	1
1) Rumusan Masalah .....	1
2) Faedah Penelitian .....	1
B. Tujuan Penelitian .....	4
C. Definisi Operasional.....	4
D. Keaslian Penelitian.....	6
E. Metode Penelitian.....	7
1) Jenis dan Pendekatan Penelitian.....	7
2) Sifat Penelitian .....	7
3) Sumber Data.....	8
4) Alat Pengumpul Data .....	9
5) Analisis Data .....	9
Bab II Tinjauan Pustaka .....	10
A. Lembaga Majelis Permusyawaratan Ulama.....	10
B. Kedudukan Lembaga Majelis Permusyawaratan Ulama .....	13
C. Peran Majelis Permusyawaratan Ulama.....	19
Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan .....	21
A. Kedudukan Majelis Permusyawaratan Dalam Sistem Pemerintahan	



di Aceh .....	21
B. Kelembagaan Majelis Permusyawaratan Ulama Dalam Sistem Pemerintahan Aceh .....	34
C. Peran Majelis Permusyawaratan Ulama Dalam Pembentukan Qanun Di Aceh .....	49
Bab II Kesimpulan dan Saran .....	68
A. Kesimpulan .....	68
B. Saran.....	69
Daftar Pustaka.....	





## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hukum dasar peraturan perundang-undangan mengatur tentang kewenangan daerah untuk menetapkan perda dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, dalam Pasal 18 Ayat 2 UUD 1945 disebutkan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>1</sup>

Indonesia telah mengatur daerah Istimewa di dalam UUD 1945 sebelum amandemen tepatnya pada Pasal 18 UUD 1945. Bunyi pasal tersebut ialah pembagian daerah di Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa.

Kemudian terjadi perubahan dalam pengaturan daerah istimewa pasca diamandemennya UUD 1945, peraturan mengenai daerah istimewa dan daerah khusus diatur dalam Pasal 18 Ayat 1 UUD 1945. Disebutkan dalam Pasal tersebut antara lain: negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dalam Undang-Undang. Makna yang terkandung di dalam Pasal tersebut, menurut Philipus M.Hadjon adalah

---

<sup>1</sup> Eka NAM Sihombing. 2016. *Problematika Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Problems On Forming Local Regulations Programs)*. Jurnal Legislasi Indonesia, Vol, 13 Nomor 03 September 2016. Halaman 287

pengakuan negara terhadap pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa.<sup>2</sup>

Berbagai daerah khusus atau istimewa, Aceh adalah satu-satunya daerah yang memiliki keduanya, baik sebagai daerah khusus juga sebagai daerah istimewa. Hal ini dapat dilihat di dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh sedangkan kekhususannya diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.<sup>3</sup>

Aceh melaksanakan desentralisasi asimetris, hal ini dikarenakan adanya kesepakatan damai antara Gerakan Aceh Merdeka dengan Pemerintah Indonesia pada tanggal 15 Agustus 2005, perjanjian ini dikenal dengan *MoU Helsinki*. Dalam perjanjian tersebut kemudian dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh. Undang-Undang tersebut mengatur agar Provinsi Aceh memiliki kekhususan melalui konsep desentralisasi asimetris, akan tetapi tetap berada dalam sistem pemerintahan nasional Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>4</sup>

Aceh dapat melakukan syariat Islam yang merupakan hasil dari perjuangan masyarakat agar dapat melaksanakan syari'at Islam dalam segala aspek kehidupan. Dasar pijakan pelaksanaan ini berawal dari diberikan kewenangan oleh pemerintah pusat kepada pemerintahan Aceh agar dapat menyelenggarakan keistimewaan

---

<sup>2</sup> Eka NAM Sihombing. 2020. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Malang: Setara Press  
Halaman 71-72

<sup>3</sup> *Ibid.*, Halaman 76

<sup>4</sup> Debora Sanur L. 2020. *Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus di Aceh*. Jurnal Politica, Vol 11 No, 1 Mei 2020. Halaman 66



dalam tiga cabang yakni: agama, pendidikan dan pedatan. Seluruh ketentuan tersebut, tertuang dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Aceh. Ketentuan tersebut menunjukkan dimensi syari'at Islam yang diberlakukan di Aceh tidak hanya mencakup *aqidah*, *ibadah* dan *al-syakhsiyah*, namun juga meliputi *mu'amalah* dan *jinayah*. Penegasan tersebut bermakna bahwa syari'at Islam mendapatkan pengakuan dari sistem hukum nasional sebagai hukum yang diyakini dan hidup dalam masyarakat Aceh.<sup>5</sup>

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh mengamanatkan terbentuknya Majelis Permusyawaratan Ulama yang dibentuk di Aceh, kabupaten atau kota. Majelis Permusyawaratan Ulama terdiri dari ulama dan cendekiawan muslim yang memiliki kemampuan dibidang Ilmu agama Islam. Majelis Permusyawaratan memiliki fungsi yang tertuang di dalam Pasal 139 Ayat 1 yang menyatakan: MPU berfungsi menetapkan fatwa yang dapat menjadi salah satu pertimbangan terhadap kebijakan pemerintahan daerah dalam bidang pemerintahan, pembangunan, pembinaan masyarakat dan ekonomi.

Istilah kebijakan berasal dari bahasa Inggris yakni *Policy* atau dalam bahasa Belanda Politik yang secara umum dapat diartikan sebagai prinsip-prinsip umum yang berfungsi untuk mengarahkan pemerintah (dalam arti luas termasuk pula aparat penegak hukum dalam mengelola, mengatur, atau menyelesaikan urusan-urusan publik, masalah-masalah masyarakat atau bidang-bidang penyusunan peraturan perundang-undangan dan pengaplikasian hukum/peraturan, dengan

---

<sup>5</sup> Muhammad Riski. 2020. *Peran Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) Aceh Dalam Menerbitkan Qanun Jinayat Dalam Sistem Hukum Tata Negara*. Jurnal Justitia, Vol, 7 No. 1 2022. Halaman 148

tujuan (umum) yang mengarah pada upaya mewujudkan kesejahteraan atau kemakmuran masyarakat.<sup>6</sup>

Majelis Permusyawaratan dapat terlibat dalam segala aspek kehidupan masyarakat dan dapat memberikan pertimbangan, yang mana ketentuan diatur dalam Qanun Aceh Nomor 13 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Memberi Pertimbangan Majelis Permusyawaratan Ulama. Majelis Permusyawaratan Ulama dapat memberikan pertimbangan dalam kebijakan pemerintahan Aceh, kebijakan tersebut antara lain disebutkan di dalam Pasal 13 Ayat 1 yakni: Produk hukum Aceh, Instruksi Gubernur, Surat Edaran Gubernur dan Kebijakan Pemerintahan Aceh Lainnya. Kemudian dalam tingkat kabupaten atau kota pertimbangan kebijakan yang dapat diberikan yakni disebutkan Pasal 13 Ayat 2 antara lain: Produk hukum kabupaten/kota, Instruksi Bupati/Walikota, Surat edaran Bupati/Walikota dan Kebijakan Pemerintah Kabupaten/kota lainnya.

Berdasarkan bunyi pasal tersebut, dalam hal produk hukum kabupaten/kota juga menjadi objek dari pemberian pertimbangan oleh Majelis Permusyawaratan Ulama, salah satu produk hukum kabupaten/kota adalah Qanun. Dalam mekanisme pembentukan Qanun dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan kemudian Majelis Permusyawaratan Ulama dapat memberikan pertimbangan.

Melihat wewenang yang dimiliki oleh Majelis Permusyawaratan Ulama yakni memberikan arah kebijakan kepada masyarakat Aceh yang berdasarkan syariat islam Hal ini menjadi menarik karena sebagaimana diketahui Majelis

---

<sup>6</sup> Ida Hanifah dan Nurhilmiyah. 2022. *Analisis Hukum Bentuk-Bentuk Radikalisme Pada Pendidikan Anak Usia Dini*. Journal of Education Humaniora and Social Science, Vol, 4 Nomor 3 Februari 2022. Halaman 1488-1489

Permasyarakatan Ulama merupakan lembaga yang memiliki peran untuk menentukan arah kebijakan melalui Qanun bersama Bupati/Walikota untuk tingkat kabupaten/kota. Majelis Permasyarakatan Ulama berdasarkan Qanun Aceh Nomor 13 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Memberi Pertimbangan Majelis Permasyarakatan Ulama memiliki wewenang mengawasi dan memberi masukan terhadap kebijakan daerah. Maka adanya lembaga selain walikota/bupati, yang memiliki keterlibatan dalam pembentukan Qanun. Maka dari itu akan dikaji sejauh mana peranan Majelis Permasyarakatan Ulama dalam pembentukan Qanun, apakah prinsip *check and balance* diterapkan sebagaimana mestinya dalam sistem pemerintahan.

#### 1. Rumusan Masalah

- a) Bagaimana Kedudukan Majelis Permasyarakatan Ulama Dalam Sistem Pemerintah di Aceh?
- b) Bagaimana Kelembagaan Majelis Permasyarakatan Ulama Dalam Sistem Pemerintahan Aceh?
- c) Bagaimana Peran Majelis Permasyarakatan Ulama Dalam Pembentukan Qanun di Aceh?

#### 2. Faedah penelitian

- a) Secara Teoritis

Penelitian ini dapat bermanfaat dalam bidang ilmu hukum, terutama dalam konsentrasi Hukum Administrasi Negara, karena dalam penelitian ini akan mengkaji pemerintah pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsinya yang secara hampir bersamaan juga terdapat lembaga lain



yang juga memiliki tugas dan fungsi yang hampir sama, yakni antara Majelis Permusyawaratan Ulama dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh.

b) Secara Praktis

Penelitian ini dapat bermanfaat bagi lembaga pemerintahan di Aceh yakni Majelis Permusyawaratan Ulama dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh, karena hasil penelitian ini dapat menjadi acuan untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan khususnya dalam membentuk Qanun kepada Majelis Permusyawaratan Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh, agar tidak terjadi tumpang tindih.

## **B. Tujuan Penelitian**

- 1) Untuk mengetahui Kedudukan Majelis Permusyawaratan Ulama Dalam Sistem Pemerintah di Aceh?
- 2) Untuk mengetahui Kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Pemerintahan Aceh?
- 3) Untuk mengetahui Peran Majelis Permusyawaratan Ulama Dalam Pembentukan Qanun di Aceh?

## **C. Definisi Operasional**

- 1) Peran

Peran menurut Soerjono Soekanto adalah proses dinamis kedudukan.<sup>7</sup> Sedangkan menurut Kbbi peran adalah perangkat tingkat yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan dalam masyarakat.<sup>8</sup>

## 2) Majelis Permusyawaratan Ulama

Majelis Permusyawaratan Ulama menurut Pasal 1 Ayat 1 Qanun Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Ulama adalah majelis yang anggotanya terdiri atas ulama dan cendekiawan muslim yang merupakan mitra kerja pemerintah Aceh dan DPRA

## 3) Qanun

Qanun terbagi menjadi dua, yakni: Qanun Aceh dan Qanun kabupaten/kota. Qanun Aceh menurut Pasal 1 poin 22 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh. Sedangkan Qanun kabupaten/kota Pasal 1 poin 23 Undang-Undang Nomor Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat kabupaten/kota di Aceh.

## 4) Aceh

Aceh menurut Pasal 1 poin 2 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh adalah daerah provinsi yang merupakan

---

<sup>7</sup> Trisnani. 2017. *Peran KIM Daerah Tertinggal Dalam Memanage Informasi Untuk Meningkatkan Pengetahuan dan Keterampilan Masyarakat Sekitar*. Jurnal Komunikasi, Media dan Informatika, Vol, 6 Nomor 1 April 2017 Halaman 32

<sup>8</sup> KBBi <https://KBBi.web.id/peran> Diakses Pada Tanggal 10 Januari 2023 Pukul 14.00 Wib

kesatuan masyarakat hukum yang bersifat istimewa dan diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dipimpin oleh seorang Gubernur.

#### **D. Keaslian Penelitian**

Pada suatu penelitian akan dikatakan baik apabila sebelumnya belum ada yang mengkaji, maka apabila suatu penelitian sudah berulang kali diteliti maka penelitian tersebut akan menjadi sia-sia. Penelitian mengenai Majelis Permusyawaratan Ulama bukanlah suatu permasalahan baru, karena sebelumnya sudah pernah dikaji oleh penelitian sebelumnya, namun secara substansi penelitian ini belum ada yang sama persis dibahas dengan penelitian sebelumnya. Setelah melakukan pencaharian di Internet terdapat beberapa penelitian yang secara substansi hampir mendekati pembahasan pada penelitian ini, antara lain:

- 1) Skripsi Faiyadh Musaddaq Nim 13220045 Mahasiswa Jurusan Hukum Bisnis Syariah Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang 2017 dengan judul “Peranan Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) Dalam Mendorong Pelaku Usaha *Home Industry* Untuk Melakukan Sertifikasi Halal di Kota Banda Aceh (Kajian di Daerah Banda Aceh dan Sekitarnya)”. Dalam penelitian tersebut mengkaji peranan Majelis Permusyawaratan Ulama dalam mengeluarkan sertifikasi halal yang pada umumnya tugas tersebut dilakukan oleh MUI. Sedangkan pada penelitian



ini akan mengkaji peranan Majelis Permusyawaratan Ulama dalam membentuk Qanun.

- 2) Skripsi Abdurrahman As Sayuti Nim 13370016 Mahasiswa Prodi Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta 2018 dengan judul "Majelis Permusyawaratan Ulama Aceh dan Pemerintah Kota Banda Aceh (Studi Terhadap Relasi Fatwa dan Kebijakan)". Dalam penelitian tersebut mengkaji relasi antara fatwa tentang rokok dan taushiah tentang perayaan malam tahun baru yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Aceh dan kebijakan Pemkot Banda Aceh dalam hal mengeluarkan kebijakan kawasan tanpa rokok dan pelarangan malam tahun baru masehi. Sedangkan dalam penelitian ini mengkaji peranan Majelis Permusyawaratan Ulama dalam pembentukan Qanun.

Berdasarkan kedua penelitian tersebut, secara substansi tidak ada yang sama persis dengan pembahasan yang akan dilakukan dalam penelitian ini, kedua penelitian tersebut mengkaji Majelis Permusyawaratan Ulama dari sisi hukum bisnis dan ketatanegaraan. Sedangkan dalam penelitian ini akan mengkaji Majelis Permusyawaratan Ulama dalam sudut pandang Hukum Administrasi Negara. Maka dari itu penelitian ini layak untuk dilakukan.

#### **E. Metode Penelitian**

Metode penelitian atau langkah-langkah yang digunakan pada penelitian ini untuk memecahkan permasalahan yang dikaji, terdiri dari beberapa bagian antara lain:

### **1. Jenis dan Pendekatan Penelitian**

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis empiris, yaitu penelitian yang meneliti data sekunder dan data primer.<sup>9</sup> Kemudian menggunakan pendekatan perundang-undangan untuk mencari jawaban dari permasalahan yang dikaji.

### **2. Sifat Penelitian**

Penelitian ini bersifat deskriptif, karena menggambarkan peran Majelis Permusyawaratan Ulama dalam pembentukan Qanun kabupaten/kota. Deskriptif merupakan sifat penelitian yang menggambarkan/melukiskan suatu kondisi permasalahan tertentu.<sup>10</sup>

### **3. Sumber Data**

Sumber data pada penelitian ini terdiri dari data sekunder, data primer dan data yang bersumber dari hukum Islam. Sumber hukum Islam berdasarkan Ayat suci Al-Quran beserta hadits yang berhubungan dengan penelitian ini. Kemudian Data Primer diperoleh secara langsung melalui wawancara dengan Majelis Permusyawaratan Ulama Aceh Tamiang Sedangkan data sekunder terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer, yaitu berupa peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian.

---

<sup>9</sup> Ediwarman. 2016. *Metode Penelitian Hukum*. Yogyakarta: Genta Publishing. Halaman

<sup>10</sup>. Suratman dan H.Philips Dillah. 2020. *Metode Penelitian Hukum*. Bandung: Alfabeta, CV. Halaman 47

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu berupa bahan yang mendukung penelitian seperti: jurnal, skripsi, tesis, disertasi atau karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan penelitian
- c. Bahan hukum tersier, merupakan bahan non hukum yang relevan dan dapat digunakan untuk mendukung penelitian ini , seperti: kamus bahasa, ensiklopedia atau jurnal cabang ilmu lainnya.

#### **4. Alat Pengumpul Data**

Alat pengumpul data pada penelitian ini terdiri dari studi wawancara dan studi dokumen, studi wawancara dilakukan dengan cara melakukan wawancara dengan anggota Majelis Permusyawaratan Ulama Kabupaten Aceh Tamiang. Kemudian studi dokumen pada penelitian ini diperoleh secara:

- a) Secara *Offline* yakni diperoleh melalui perpustakaan daerah Provinsi Sumatera Utara, perpustakaan Kota Medan, perpustakaan Universitas Muhammadiyah serta buku pribadi milik penulis.
- b) Secara *online* yakni diperoleh dari internet sebagai media untuk mendapatkan bahan-bahan yang relevan dengan penelitian.

#### **5. Analisis Data**

Penelitian ini menggunakan analisis kualitatif, yaitu data yang telah di dapat dari studi kepustakaan lalu dihubungkan dengan permasalahan yang dikaji di dalam penelitian ini, Jadi bahan hukum yang telah dikumpulkan tersebut dianalisis untuk memecahkan permasalahan yang



dikaji dalam penelitian ini mengenai peranan Dewan Perwakilan Daerah dalam pembentukan peraturan daerah.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Lembaga Majelis Permusyawaratan Ulama

Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Kata lembaga negara berasal dari serapan kata *staatsorgan* dalam Bahasa Belanda atau *political institutions* dalam Bahasa Inggris. Dalam Bahasa Indonesia, hal ini identik dengan kata lembaga negara, badan negara, atau bisa juga disebut dengan organ negara. Oleh sebab itu, istilah lembaga negara, organ negara, badan negara, ataupun alat kelengkapan negara sering dipertukarkan satu sama lain.<sup>11</sup>

Memahami istilah organ atau lembaga negara secara lebih dalam, kita dapat mendekatinya dari pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the State Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa *Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*. Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (legal order) adalah suatu organ.<sup>12</sup>

Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Di samping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*norm creating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*). Di samping

---

<sup>11</sup> Isharyanto. 2015. *Hukum Kelembagaan Negara (Studi Hukum dan Konstitusi Mengenai Perkembangan Ketatanegaraan Republik Indonesia)*. Surakarta: Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Halaman 1

<sup>12</sup> *Ibid.*, Halaman 1

pengertian luas itu, Hans Kelsen juga menguraikan adanya pengertian organ negara dalam arti yang sempit, yaitu pengertian organ dalam arti materiil. Individu dikatakan organ negara hanya apabila ia secara pribadi memiliki kedudukan hukum yang tertentu (*he personally has a spesific legal position*).<sup>13</sup>

Struktur Majelis Permusyawaratan Ulama dapat dilihat dari Qanun tepatnya di dalam Pasal 7 Ayat 1 Majelis Permusyawaratan Ulama terdiri atas:

- a) Majelis Syuyukh;
- b) Pimpinan;
- c) Komisi;
- d) Panitia Musyawarah;
- e) Badan Otonom;
- f) Panitia Khusus.

Kemudian dalam ayat 2 Majelis Permusyawaratan Ulama Kabupaten atau Kota terdiri atas:

- a) Dewan Kehormatan Ulama;
- b) Pimpinan;
- c) Komisi;
- d) Panitia Musyawarah;
- e) Panitia Khusus.

Kehadiran Majelis Permusyawaratan Ulama di Pemerintahan Aceh sebagai pemberi pertimbangan dalam hal syariat Islam, apabila dilihat secara kelambagaan

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, Halaman 2

belum jelas apakah merupakan lembaga negara atau lembaga daerah. Sebagaimana tingkatan lembaga ditentukan dari dasar pembentukannya.

UUD 1945 secara langsung atau tidak langsung menyebutkan terdapat 34 lembaga negara. Menurut Jimly Ashiddiqie 34 lembaga negara tersebut, dapat dibedakan dengan dua segi antara lain:<sup>14</sup>

a) Segi hierarki

Hierarki antar lembaga negara tersebut penting untuk ditentukan, karena harus ada pengaturan mengenai perlakuan hukum terhadap orang yang menduduki jabatan dalam lembaga negara tersebut. Maka dari itu, ada dua kriteria yang dapat dipakai yakni: 1. Kriteria hierarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya dan 2. Kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara. Dilihat dari segi hierarki, 34 lembaga negara tersebut dapat dibedakan menjadi tiga lapis, lapis pertama disebut sebagai lembaga tinggi negara, lapis kedua sebagai lembaga negara, lapis ketiga lembaga daerah. Adapun organ konstitusi pada lapis pertama adalah:

- 1) Presiden dan Wakil Presiden;
- 2) Dewan Perwakilan Rakyat;
- 3) Dewan Perwakilan Daerah;
- 4) Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 5) Mahkamah Konstitusi;
- 6) Mahkamah Agung;

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, Halaman 7-8



7) Badan Pemeriksa Keuangan.

Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara, ada yang mendapatkan kewenangan dari UUD ada pula melalui Undang-Undang.

Lembaga tersebut antara lain:

- 1) Menteri Negara;
- 2) Tentara Nasional Indonesia;
- 3) Kepolisian Negara;
- 4) Komisi Yudisial;
- 5) Komisi Pemilihan Umum;
- 6) Bank Sentral.

Organ lapis ketiga adalah organ konstitusi yang termasuk kategori lembaga negara yang bersumber kewenangannya berasal dari peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang, seperti: Komisi Hukum yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Artinya secara hukum hanya atas kebijakan Presiden belaka. Selain itu terdapat pula lembaga daerah yang diatur dalam Bab IV UUD 1945 Tentang Pemerintahan Daerah lembaga tersebut antara lain:

- 1) Pemerintah Daerah Provinsi;
- 2) Gubernur;
- 3) DPRD Provinsi;
- 4) Pemerintah Daerah Kabupaten;
- 5) Bupati;
- 6) Dprd Kabupaten;

- 7) Pemerintah Daerah Kota;
- 8) Walikota;
- 9) DPRD Kota.

Menurut Jimly Ashiddiqie keberadaan lembaga daerah kemungkinan dibentuk oleh peraturan antara lain:<sup>15</sup>

- a) Lembaga daerah yang dibentuk berdasarkan atau diatur dalam Undang-Undang Dasar.
- b) Lembaga daerah yang dibentuk berdasarkan atau diatur dalam undang-undang.
- c) Lembaga daerah yang dibentuk berdasarkan atau diatur dalam peraturan perundang-undangan tingkat pusat lainnya.
- d) Lembaga daerah yang dibentuk berdasarkan atau diatur dalam peraturan daerah Provinsi.
- e) Lembaga daerah yang dibentuk berdasarkan atau diatur dalam peraturan Gubernur.
- f) Lembaga daerah yang dibentuk berdasarkan atau diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- g) Lembaga daerah yang dibentuk berdasarkan atau diatur dalam Peraturan Bupati/Walikota.

## **B. Kedudukan Majelis Permusyawaratan Ulama**

---

<sup>15</sup> Jimly Ashiddiqie. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. Halaman 275-276

Kedudukan Majelis Permusyawaratan Ulama dalam sistem pemerintahan Aceh selain diatur dalam Undang-Undang diatur juga di dalam Qanun, dalam sistem pemerintahan Aceh kedudukan dan Majelis Permusyawaratan Aceh memiliki banyak fungsi, hal ini dapat dilihat keterlibatan Majelis Permusyawaratan Aceh dalam berbagai kehidupan masyarakat atau pemerintahan. Secara lebih lanjut dapat dilihat dalam Qanun Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Ulama Pasal 3-6 antara lain:

Pasal 3 menyatakan: MPU berkedudukan di ibukota pemerintahan Aceh (2) MPU kabupaten/kota berkedudukan di ibukota pemerintahan kabupaten/kota.

Pasal 4 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.

Pasal 5 MPU mempunyai kewenangan:

- 1) Menetapkan fatwa terhadap masalah pemerintahan, pembangunan, ekonomi, sosial budaya dan kemasyarakatan;
- 2) memberikan arahan terhadap perbedaan pendapat dalam masalah keagamaan baik sesama umat Islam maupun antar umat beragama lainnya.

MPU kabupaten/kota mempunyai kewenangan:

- 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.

Pasal 6 menyatakan:

- 1) MPU mempunyai tugas :
  - a) memberikan masukan, pertimbangan, dan saran kepada Pemerintah Aceh dan DPRA dalam menetapkan kebijakan berdasarkan syari'at Islam;
  - b) melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan, kebijakan daerah berdasarkan syariat Islam;
  - c) melakukan penelitian, pengembangan, penerjemahan, penerbitan, dan pendokumentasian terhadap naskah-naskah yang berkenaan dengan syariat Islam;
  - d) melakukan pengkaderan ulama.
- 2) MPU kabupaten/kota mempunyai tugas :
  - a) memberikan masukan, pertimbangan, dan saran kepada Pemerintah Kabupaten/kota dan DPRK dalam menetapkan kebijakan berdasarkan syari'at Islam;
  - b) melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan, kebijakan daerah berdasarkan syariat Islam;
  - c) melakukan pengkaderan ulama;



- d) melakukan pemantauan dan kajian terhadap dugaan adanya penyimpangan kegiatan keagamaan yang meresahkan masyarakat serta melaporkannya kepada MPU.

Wewenang tersebut membuat kedudukan Majelis Permusyawaratan Ulama tidak jelas, karena wewenangnya yang terlalu luas yang dapat masuk kedalam aspek, maka perlu dilihat dari teori pembagian kekuasaan. Hal tersebut dapat menjadi solusi atas kedudukan Majelis Permusyawaratan Ulama yang belum jelas dalam sistem pemerintahan Aceh.

Berdasarkan Pasal 1 ayat 3 Undang – Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa “Indonesia adalah Negara Hukum”. Prinsip negara hukum pada dasarnya mengisyaratkan adanya aturan main dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan sebagai aparatur penyelenggara Negara, dengan inilah kemudian Hukum Administrasi Negara muncul sebagaipengawas jalannya penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.<sup>16</sup>

Pada umumnya, setiap negara yang dijalankan oleh organ negara yang diatur di dalam Konstitusi, dengan tujuan pengaturan tersebut agar tercipta suatu keseimbangan antara organ yang satu dengan yang lain (*Check and balances*). Konstitusi merupakan demokratis karena mengandung prinsip dalam kehidupan bernegara yaitu dengan adanya pembagian kekuasaan atau biasa dikenal dengan

---

<sup>16</sup> Benito Asdhie Kodiyat MS dan Candra Pulungan. 2022. *Kewenangan Wakil Menteri di Indonesia Ditinjau Dari Hukum Administrasi Negara*. Jurnal Grondwet, Vol, 1 Nomor 2 Juli 2022. Halaman 120

*Trias Politica*. Hal ini berarti kekuasaan negara dilaksanakan oleh tiga cabang kekuasaan yaitu: kekuasaan eksekutif, legislatif dan kekuasaan yudikatif.<sup>17</sup>

Tokoh utama yang pertama kali menggagas teori pemisahan kekuasaan dalam sebuah negara adalah John Locke, yang memisahkan kekuasaan dalam tiap-tiap negara dalam kekuasaan legislatif, eksekutif dan federatif. John Locke menjelaskan legislatif merupakan lembaga yang dipilih dan disetujui oleh warga negara dan berwenang membuat undang-undang dan merupakan kekuasaan tertinggi dalam sebuah negara. Kemudian dilanjutkan oleh Montesquieu yang memisahkan kekuasaan negara menjadi tiga yaitu: legislatif, eksekutif dan yudikatif. Kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang, mengubah dan menghapus. Eksekutif memiliki kekuasaan untuk menyatakan perang atau damai, sedangkan kekuasaan yudikatif memiliki kekuasaan menghukum penjahat atau memutus perselisihan.<sup>18</sup>

Persamaan dari kedua teori yang digagas dari kedua tokoh tersebut ialah, bahwa kekuasaan dalam suatu negara tidak boleh hanya dimiliki oleh satu orang atau satu lembaga. Selain itu kekuasaan legislatif dan eksekutif dalam negara masing-masing secara umum memiliki kekuasaan membuat undang-undang dan menjalankan undang-undang.<sup>19</sup>

Perbedaan dari pandangan kedua tokoh tersebut adalah,

- 1) John Locke membagi kekuasaan dalam negara atas legislatif, eksekutif dan federatif. Legislatif adalah kekuasaan tertinggi dalam sebuah negara,

---

<sup>17</sup> Zaki Ulya.2019. *Buku ajar Hukum Kelembagaan Negara (Kajian Teoritis Kedudukan Lembaga Negara Pasca Reformasi)*.Langsa. Halaman 8

<sup>18</sup> Isharyanto. *Op.,Cit* Halaman 16

<sup>19</sup> *Ibid.*,

Sedangkan Montesquieu membagi legislatif, eksekutif dan kekuasaan yudisial, kekuasaan federatif merupakan bagian dari kekuasaan eksekutif.

- 2) Montesquieu memisahkan secara tegas masing-masing cabang kekuasaan, eksekutif hanya berwenang menolak undang-undang, sedangkan menurut John Locke beranggapan kekuasaan eksekutif ikut membahas dan menyetujui undang-undang.
- 3) Montesquieu menjelaskan secara rinci tentang parlemen baik dari fungsi dan struktur organisasi, begitu juga dengan sistem pemilihannya.<sup>20</sup> Sehingga dalam perkembangannya teori *trias politica* menurut Mahfud M.D melahirkan sistem pemerintahan yang berbeda-beda, di Indonesia sendiri ajaran Montesquieu banyak tertera dalam literatur hukum dan politik. Begitu juga di Amerika Serikat yang mengembangkan *trias politica* yang dianut di dalam Konstitusinya yang dikenal sebagai *checks and balances*.<sup>21</sup>

Perkembangan pada sistem *Trias Politica* dewasa ini mengalami perubahan. Tiga cabang kekuasaan yaitu eksekutif dijalankan oleh Presiden, legislatif dijalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan Yudikatif dijalankan oleh Mahkamah Agung, pada saat ini tidak lagi dijalankan secara murni. Kenyataannya sekarang ini tugas legislatif dalam membuat undang-undang telah melibatkan eksekutif, namun untuk Yudikatif prinsip pembagian kekuasaan masih dianut

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, Halaman 17

<sup>21</sup> *Ibid.*,

karena untuk menjamin kebebasan dan memberikan keputusan yang berdasarkan prinsip negara hukum.<sup>22</sup>

Teori *trias politica* yang digagas oleh Montesquieu yang menjelaskan bahwa tiga fungsi kekuasaan negara mencerminkan tugas jenis organ negara, sudah mulai tidak relevan lagi untuk dijadikan dasar. Akan tetapi karena pengaruh gagasan Montesquieu sangat mendalam dalam benak berpikir para sarjana, menyebabkan sangat sulit melepaskan diri dari konsep dari *trias politica*.<sup>23</sup>

Banyak sekali pro dan kontra yang timbul di kalangan para sarjana mengenai pandangan Montesquieu di lapangan ilmu politik dan hukum, oleh karena itu, dengan menyadari banyaknya kritik terhadap *trias politica*, para ahli hukum di Indonesia sering kali menarik kesimpulan seakan-akan istilah pemisahan kekuasaan yang dipakai Montesquieu itu sendiri tidak dapat dipergunakan. Kesimpulan demikian terjadi, karena penggunaan istilah pemisahan kekuasaan atau *separation of power* itu biasanya diidentikkan dengan *trias politica* Montesquieu, dan seolah-olah istilah tersebut hanya dipakai olehnya. Padahal istilah konsep pembagian kekuasaan itu sendiri konsep yang bersifat umum, seperti halnya konsep pembagian kekuasaan juga dipakai oleh sarjana dengan pengertian yang berbeda dengan satu sama lain.<sup>24</sup>

Seperti oleh Arthur Mass yang membedakan pembagian kekuasaan atau *division of power* tersebut ke dalam dua pengertian yakni: *capital division of power* dan *territorial division of power*. Pengertian pertama bersifat fungsional sedangkan

---

<sup>22</sup> Zaki Ulya. *Op., Cit.* Halaman 8

<sup>23</sup> Jimly Asshiddiqie. *Op., Cit.* Halaman 33

<sup>24</sup> Jimly Asshiddiqie. 2015. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Depok: Raja Grafindo Persada. Halaman 287

pengertian kedua bersifat kewilayahan atau kedaerahan. Begitu juga oleh O.Hood Philips dan kawan-kawan yang memberi arti *separation of power* sebagai *the distribution of the various powers of government among different organs*. Atau secara sederhana kata *separation of power* diidentikkan dengan *distribution of power*.<sup>25</sup> Oleh karena itu, istilah *separation of powers*, *division of powers*, *distribution of power*, dan demikian pula istilah-istilah pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan, sebenarnya mempunyai arti yang sama saja, tergantung konteks pengertian yang dianut. Sebagai contoh konstitusi Amerika istilah *division of power* digunakan dalam konteks pembagian kekuasaan antara federal dan negara bagian, sedangkan istilah *separation of powers* dipakai dalam konteks pembagian kekuasaan di tingkat pemerintah federal, yakni antara *legislature*, *the executive* dan *judiciary*.

### **C. Peran Majelis Permusyawaratan Ulama**

Peran yang dapat dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Ulama apakah merupakan tindakan organ pemerintah atau sebagai organ administrasi, hal ini juga berpengaruh atas peran Majelis Permusyawaratan Ulama dalam menjalankan tugasnya dalam sistem pemerintahan Aceh.

Secara umum, pemerintah berfungsi sebagai penyelenggara administrasi negara, dimana fungsi tersebut bukan merupakan kewenangan dari lembaga legislatif dan yudikatif. Maka dari itu, fungsi pemerintahan sangat luas. Hal ini menunjukkan teori *trias politica* dalam negara modern tidak dapat lagi diterapkan secara utuh. Hal tersebut disebabkan sesuai dengan fungsinya, sehingga

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, Halaman 287-288



pemerintahan menyelenggarakan segala macam urusan yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara disebut sebagai tindakan hukum pemerintah.<sup>26</sup>

Tindakan hukum pemerintah merupakan tindakan yang dilakukan oleh organ pemerintah atau administrasi negara yang memiliki tujuan untuk menimbulkan akibat hukum di bidang pemerintahan atau administrasi negara.<sup>27</sup>

Mengenai tindakan pemerintah terdapat dua persoalan yang perlu dipahami yakni, apa yang dimaksud dengan pemerintah dan apa yang dimaksud dengan tindakan pemerintah. Menurut Wirjono Prodjodikoro terbagi menjadi dua yakni, pemerintah dalam arti luas dan pemerintah dalam arti sempit. Dalam arti luas meliputi seluruh fungsi kegiatan kenegaraan meliputi lembaga-lembaga kenegaraan yang diatur secara langsung oleh UUD 1945 ataupun lembaga yang diatur oleh Undang-Undang. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit adalah Eksekutif. Sedangkan menurut Kuntjoro Purboprandono menjelaskan pemerintah dalam arti luas meliputi segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam rangka penyelenggaraan kesejahteraan rakyat dan kepentingan negara, sedangkan arti sempit adalah menjalankan tugas eksekutif saja.<sup>28</sup>

Pengertian dari perbuatan pemerintah adalah tindakan hukum yang dilakukan oleh penguasa dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Menurut Romijen, perbuatan pemerintah yang merupakan “*Bestuur handling*” yakni tiap dari alat perlengkapan pemerintah. Sedangkan menurut Van Vallen Hoven perbuatan

---

<sup>26</sup> Imam Mahdi dan Iskandar Zulkarnain Oktaria. 2013. *Hukum Administrasi Negara*. Bogor: PT Penerbit IPB Press. Halaman 54

<sup>27</sup> *Ibid.*, Halaman 54

<sup>28</sup> Yusri Munaf. 2016. *Hukum Administrasi Negara*. Pekanbaru: Marpoyan Tujuh. Halaman

pemerintah merupakan tindakan secara spontan atas inisiatif sendiri dalam menghadapi keadaan dan keperluan yang timbul tanpa menunggu perintah atasan dan atas tanggungjawab sendiri demi kepentingan umum.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, Halaman 77

### **BAB III**

#### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

##### **A. Kedudukan Majelis Permusyawaratan Ulama Dalam Sistem Pemerintah di Aceh**

Hal yang mendasari Majelis Permusyawaratan Ulama dibentuk adalah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh dan Qanun Tentang Majelis Permusyawaratan Ulama, peraturan tersebut sebagai aturan yang mengukuhkan dan memperkuat kedudukan Majelis Permusyawaratan Ulama sebagai mitra sejajar Pemerintah Aceh dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, terutama pembangunan Syariat Islam.<sup>30</sup>

Majelis Permusyawaratan Ulama Kabupaten Aceh Tamiang dasar hukum yang melandasi kewenangannya diatur dalam Pasal 4 Poin a dan b dan 5 Ayat 1 dan 2 Qanun Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Ulama yang mana Majelis Permusyawaratan Ulama Kabupaten/Kota berfungsi untuk: memberikan pertimbangan terhadap kebijakan daerah, meliputi bidang pemerintahan, pembangunan, ekonomi, sosial budaya dan kemasyarakatan dan memberikan nasehat dan bimbingan kepada masyarakat berdasarkan ajaran Islam. Kemudian kewenangannya antara lain: melaksanakan dan mengamankan fatwa yang dikeluarkan oleh MPU sebagaimana dimaksud pada ayat (1); dan memberikan pertimbangan dan masukan kepada pemerintah kabupaten/kota yang meliputi

---

<sup>30</sup> Hasil wawancara dengan Majelis Permusyawaratan Ulama

bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan serta tatanan ekonomi yang Islami.<sup>31</sup>

Berdasarkan kewenangan Majelis Permusyawaratan Ulama tersebut maka akan dibahas mengenai kedudukan dalam Sistem Pemerintahan Aceh. Sebelum berbicara mengenai kedudukan Majelis Permusyawaratan Ulama dalam Sistem Pemerintahan Aceh, terlebih dahulu dibahas konsep umum sistem pemerintahan. Kemudian akan dibahas mengenai konsep pemerintahan daerah hingga konsep pemerintahan Aceh dan setelah itu membahas kedudukan Majelis Permusyawaratan Ulama dalam Sistem Pemerintahan Aceh.

A. Hamid S. Attamimi mendefinisikan sistem pemerintahan merupakan bagian-bagian dari pemerintahan kekuasaan, masing-masing mempunyai tugas dan fungsi sendiri-sendiri, akan tetapi secara keseluruhan bagian-bagian organ-organ negara itu merupakan suatu kesatuan yang harus padu bekerjasama secara rasional, demi tercapainya tujuan negara sebagaimana yang dirumuskan oleh *founding fathers* negara tersebut.<sup>32</sup>

Tujuan negara dapat dilihat di dalam Pembukaan UUD 1945 Alinea ke 4 yang menyatakan: kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

---

<sup>31</sup> Hasil wawancara dengan Majelis Permusyawaratan Ulama

<sup>32</sup> Mahmuzar. 2013. Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen. Bandung: Penerbit Nusa Media. Halaman 16

Demi menyelenggarakan dan melaksanakan tujuan negara, pemerintah melakukan kegiatan-kegiatan pemerintahan dalam suatu negara, dalam hal ini pengertian pemerintah dan pemerintahan dipakai dalam arti yang luas.<sup>33</sup> Pemerintahan dalam arti yang luas terbagi berdasarkan ajaran *trias politica* dari Montesquieu yang terdiri atas:<sup>34</sup>

- 1) Pembentukan Undang-Undang
- 2) Pelaksanaan
- 3) Peradilan

Secara konsep pemerintahan, maka hakekat pengertian dari pemerintahan adalah suatu organisasi atau lembaga yang diberikan legitimasi atau keabsahan oleh rakyat untuk menyelenggarakan kekuasaan negara pada suatu negara dan dilengkapi dengan alat-alat kelengkapan negara sebagai sarana pendukung dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu pada prinsipnya pemerintahan tersebut merupakan suatu organisasi atau suatu institusi yang mendapatkan legitimasi untuk dapat menjalankan tugas-tugas negara tersebut pemerintah akan didukung dengan beberapa alat-alat kelengkapan negara, seperti TNI, Polisi serta alat kelengkapan negara lainnya. Karena tanpa dukungan dari alat-alat kelengkapan negara tersebut pemerintah tidak akan dapat berbuat apa-apa dalam penyelenggaraan pemerintahan atau dalam arti kata pemerintah akan lumpuh,

---

<sup>33</sup> Rahman Mulyawan. 2015. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Bandung: Unpad Press  
Halaman 7

<sup>34</sup> *Ibid.*, Halaman 8



karena kalau unsur pemerintah saja tentunya pemerintah tidak akan mampu menegakkan dan menjalankan berbagai kebijakan pemerintah atau negara.<sup>35</sup>

Pengertian pemerintahan menurut pandangan Taliziduhu Ndraha menyatakan bahwa pemerintahan adalah suatu gejala sosial, artinya terjadi di dalam hubungan antar anggota masyarakat, baik antar individu dengan individu, kelompok dengan kelompok, maupun antar individu dengan kelompok. Kemudian lebih lanjut dijelaskan pemerintah adalah organ berwenang memproses pelayanan publik dan berkewajiban memproses pelayanan sipil bagi setiap orang melalui lembaga pemerintah, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan, sesuai dengan ketentuan yang diperintah. Kemudian pemerintahan adalah sebuah sistem multi proses yang bertujuan untuk memenuhi dan melindungi berbagai kebutuhan, serta tuntutan yang diperintah akan jasa publik dan juga proses layanan sipil.<sup>36</sup>

Menurut Bagir Manan terdapat enam teori atau ajaran yang mempengaruhi sistem pemerintahan negara yang berbentuk republik dan Negara yang berbentuk kerajaan yaitu: ajaran pemisahan kekuasaan, ajaran demokrasi, ajaran negara berdasarkan hukum, ajaran negara berkonstitusi, ajaran negara kesejahteraan dan ajaran sistem pemerintahan.<sup>37</sup> Namun dalam pembahasan ini akan menggunakan ajaran pemisahan kekuasaan.

Pada dasarnya secara umum memang tidak disebutkan secara eksplisit dalam UUD 1945 mengenai *trias politica*, akan tetapi format lembaga kekuasaan

---

<sup>35</sup> H. Rahyunir Rauf. 2018. *Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. Pekanbaru: Zanafa Halaman 6

<sup>36</sup> *Ibid.*, Halaman 9-10

<sup>37</sup> Mahmuzar. *Op.,Cit* Halaman 17

negara di Indonesia tidak terlepas dari konsep *trias politica*. Berdasarkan UUD 1945 dengan jelas disebutkan tentang kedudukan lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif beserta fungsi dan wewenangnya, apabila mengkaji lebih dalam tentang kekuasaan politik di Indonesia, akan ditemukan alat kelengkapan negara yang lain di luar dari ketiga lembaga yang disebutkan di atas seperti lembaga eksaminatif atau inspektif yang dilaksanakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.<sup>38</sup>

Konsep *trias politica* dalam perkembangannya bukan lagi sebagai pemisahan kekuasaan secara murni seperti yang dikemukakan oleh John Locke dan Montesquieu, namun seiring berkembangnya zaman serta semakin kompleksnya masalah yang dihadapi oleh negara, setiap lembaga tidak dapat lagi bekerja secara terpisah, melainkan harus berdampingan. Istilah *separation of power* berubah menjadi *division of power* atau sebagian pihak menyebutnya dengan *distribution of power*.<sup>39</sup> Konsep pemisahan kekuasaan yang dikemukakan John Locke dikembangkan oleh Baron de Montesquieu dalam karyanya *L'Esprit des Lois (The Spirit of the Laws)*. Dalam uraiannya, Montesquieu membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang, yaitu kekuasaan membuat undang-undang (legislatif), kekuasaan untuk menyelenggarakan undang-undang yang oleh Montesquieu diutamakan tindakan dibidang politik luar negeri (eksekutif) dan kekuasaan mengadili terhadap pelanggaran undang-undang (yudikatif).<sup>40</sup> Ketiga

---

<sup>38</sup> MPR RI. 2017. *Check And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: MPR RI Halaman 32

<sup>39</sup> *Ibid.*, Halaman 33

<sup>40</sup> Andryan, dkk. 2015. *Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi No.92/PUU-X/2012)* Usu Law Journal Vol. 3 Nomor 2 Agustus 2015. Halaman 162

kekuasaan negara tersebut menjalankan tugas pemerintahan yang mana telah diatur dalam peraturan perundang-undangan dan UUD 1945.

Mengingat negara adalah suatu organisasi raksasa yang juga harus tunduk kepada falsafah dan mekanisme organisasi sebagai suatu sistem, maka merupakan konskuensi logis apabila penataan organisasi negara dibagi dalam tingkatan-tingkatan yang sesuai dengan besar kecilnya organisasi tersebut. Adapun NKRI adalah negara besar, baik dari luas wilayahnya atau jumlah penduduk, demikian pula ditinjau dari kerumitan organisasinya maka wajar apabila struktur organisasinya mengenai pembagian kekuasaan, pendelegasian kekuasaan berikut adanya sistem pengendalian terpusat dan tersebar.<sup>41</sup>

Pembuat UUD 1945 dari semula telah sadar bahwa demi efisiensi dan efektifitas serta demi mencapai hasil maksimal pengelolaan negara, maka daerah negara Indonesia dibagi dalam daerah besar dan kecil. Pikiran itu tercermin dengan tegas dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum diamandemen.<sup>42</sup>

Bunyi pasal tersebut antara lain:

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

Demi menghilangkan keraguan-keraguan serta demi mencapai kesatuan tafsir maka rumusan Pasal 18 diatas dipertegas lagi dalam penjelasan yakni antara

---

<sup>41</sup> Evita Isretno Israhadi. 2020. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Cintya Press. Halaman 67

<sup>42</sup> *Ibid.*, Halaman 67

lain: oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah Provinsi dan daerah Provinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom atau bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang di daerah-daerah bersifat otonom akan diadakan badan Perwakilan Daerah oleh karena itu di daerah pun pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan. Maka kalau kita telusuri secara mendalam UUD 1945 dan penjelasannya ternyata sejak awal telah digariskan dengan tegas bagaimana pengaturan satu pemerintahan daerah, saling hubungan serta posisi hubungan dalam sistem negara Republik Indonesia.<sup>43</sup> Namun pada zaman orde baru kekuasaan terpusat pada pemerintah pusat hal ini disebut sebagai kekuasaan yang sentralistik.

Kekuasaan pemerintahan yang sentralistik dibawah kendali pemerintahan orde baru, secara faktual dinilai berhasil mengantarkan Negara Indonesia kearah perkembangan yang setara dengan kawasan Regional dan Internasional, ini dibuktikan dengan laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan keberhasilan mencapai swasembada pangan serta dapat memacu pembangunan infrastruktur yang sangat dibutuhkan masyarakat. Akan tetapi mulai tahun 1996 keadaannya menjadi kurang kondusif, dimana kepercayaan masyarakat kepada Pemerintahan mulai menurun, puncaknya adalah digulingkannya pemerintahan ordebaru tahun 1998.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, Halaman 68

<sup>44</sup> Ferizaldi. 2016. *Dinamika Otonomi Daerah di Indonesia*. Lhokseumawe: Unimal Press  
Halaman 6

Kegagalan Pemerintahan orde baru ditenggarai akibat pemberlakuan sistem sentralistik dalam melaksanakan Pemerintahan dan pembangunan, dimana peran pemerintah pusat sangat dominan dalam semua aspek, sehingga pemerintah daerah kurang leluasa melaksanakan pemerintahan dan pembangunan, padahal secara geografis dan geopolitik keadaan masing – masing daerah di Indonesia sangat variatif, efek pembangunan yang terlalu bersifat “*java sentries*” menjadikan pemerintahan daerah seperti pembantu saja, yang pada akhirnya melahirkan kondisi disparitas dalam segala hal antara jawa dan non jawa, kota dan desa dan lain sebagainya.<sup>45</sup>

Pengalaman selama Orde Baru menunjukkan bahwa corak penyuelenggaraan pemerintahan daerah yang bercirikan berbagai sosok bias pusat dalam distribusi sumber daya politik dan ekonomi yang terjadi selama 32 tahun terakhir ini (1966-1997) adalah produk dari sebuah rejim, yaitu sebuah sistem politik yang otoritarian yang membangun legitimasi politiknya melalui sentralisasi sentralisasi sumber daya politik dan ekonomi secara nasional. Suasana integratif itu sendiri lebih merupakan gejala permukaan yang berhasil diciptakan melalui gabungan pendekatan atas elit daerah melalui ganjaran kekuasaan di satu pihak dan politik sentralisasi, represi, dan penyeragaman, aspirasi lokal melalui berbagai instrumen kebijakan yang memungkinkan untuk itu, di lain pihak. Dengan strategi tersebut di atas, sampai dengan 1997 pengaturan politik lokal di era Orde Baru bisa dianggap sebagai prestasi luar biasa dalam membenahi permasalahan nasional yang diwariskan oleh Orde Lama. Orde Baru telah mampu meredam berbagai gejolak

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, Halaman 6



politik separatis di tingkat lokal yang pernah terjadi di era Orde Lama. Orde Baru telah berhasil membangun simbol-simbol ke-nasionalan, dan negarapun secara meluas hadir di semua lokalitas.<sup>46</sup>

Adanya ketentuan mengenai daerah otonom dan daerah administratif, menunjukkan original intent dari UUD 1945 untuk mengakui adanya semangat otonomi, semangat untuk kemandirian dan kebebasan mengatur dan mengurus diri sendiri. Konstitusi semenjak awal, kata I Gde Pantja Astawa, juga memahami perlu pengakuan pemerintahan sendiri (*self government, zelfstandingheid*), yang menunjukkan keterikatan hubungan dengan satuan pemerintahan lain yang lebih besar atau yang mempunyai wewenang menentukan isi dan batas-batas wewenang satuan pemerintahan sendiri yang tingkatannya lebih rendah atau yang menjalankan fungsi khusus tertentu. Namun demikian, otonomi itu tetap merupakan subsistem dari negara kesatuan (*decentralized unitary state*), seperti halnya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menurut Bagir Manan, pilihan untuk menggunakan otonomi bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah bukan sekedar pertimbangan praktis, tetapi ditentukan pula oleh pertimbangan politik, pertimbangan pengalaman, pertimbangan kesejarahan, dan lain sebagainya.<sup>47</sup>

Secara tegas, dapat dikatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia mempunyai suatu sistem pemerintahan yang terdiri atas pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintah pusat merupakan pemerintahan yang berskala nasional, terdiri dari presiden, wakil presiden dan para menteri. Sedangkan

---

<sup>46</sup> Isharyanto dan Dila Eka Juli Prasetya. 2016. *Hukum Pemerintahan Desa*. Bantul: CV. Absolute Media. Halaman 16

<sup>47</sup> *Ibid.*, Halaman 17

pemerintah daerah merupakan pemerintahan yang berskala lokal, dan terdiri dari pemerintahan provinsi, pemerintahan kabupaten/kota, dan pemerintahan desa. Dalam pelaksanaan tugasnya, pemerintah pusat menangani urusan yang berskala nasional dan berkaitan dengan fungsi negara kesatuan, sedangkan pemerintah daerah menangani urusan yang bersifat lokal yang berkaitan dengan isu-isu yang sifatnya kedaerahan (*localities*).<sup>48</sup>

Berdasarkan kasus-kasus tertentu yang berkaitan dengan kekhasan masalah yang dialami oleh kelompok tertentu di dalam suatu negara, maka otonomi yang dibutuhkan tidak sekedar otonomi biasa melainkan diperlukan pendekatan yang lebih kompleks, yang biasanya disebut dengan otonomi asimetris. Pada otonomi model ini, wilayah-wilayah tertentu di dalam suatu negara diberikan kewenangan-kewenangan khusus yang tidak diberikan kepada wilayah-wilayah lain. Dalam kaitan inilah, Van Houten mendefinisikan otonomi asimetris (otonomi khusus) sebagai berikut:<sup>49</sup>

*The legally established power of distinctive, non-sovereign ethnic communities or ethnically distinct territories to make substantial public decisions and execute public policy independently of other sources of authority in the state, but subject to the over all legal order of the state. In other words, in our understanding, autonomy denotes the exercise of exclusive jurisdiction by distinctive, non-sovereign ethnic communities or the population of ethnically distinct territories* (Kewenangan legal yang diberikan kepada kelompok masyarakat khusus yang tidak memiliki

---

<sup>48</sup> Muntoha. 2010. Otonomi Daerah dan Perkembangan Peraturan Daerah Bernuansa Syariah. Yogyakarta: Safitria Insania Press. Halaman 141

<sup>49</sup> *Ibid.*, Halaman 166-167

kedaulatan, atau wilayah yang khusus secara etnis, agar mereka membuat keputusan-keputusan publik yang mendasar dan melaksanakan kebijakan-kebijakan publik secara bebas di luar sumber-sumber kewenangan-kewenangan negara yang berlaku selama ini, tetapi tetap tunduk di bawah hukum negara secara keseluruhan. Dengan perkataan lain, dalam pemahaman kami, otonomi berarti hak yang diberikan kepada masyarakat etnis atau penduduk dari suatu wilayah beretnis khusus tertentu, yang tidak memiliki kedaulatan politik sendiri, untuk melaksanakan suatu yurisdiksi eksklusif).

Secara teoritis maupun pada tataran empiris, otonomi asimetris diberikan sebagai suatu kebijakan alternatif oleh pemerintah pusat dalam suatu negara yang menghadapi ketimpangan yang luar biasa, yang dialami atau diderita oleh wilayah tertentu, baik dalam hal ekonomi, demografis, kemajemukan sosial, dan aspek-aspek kesejarahan. Dengan kebijakan pemberian otonomi asimetris ini, yaitu memberikan perlakuan yang berbeda pada akhirnya akan memungkinkan terjadinya koherensi atau persatuan nasional yang lebih kukuh karena masalah-masalah yang lebih spesifik itu bisa diselesaikan dengan damai dan dengan hasil yang jauh lebih memuaskan. Oleh karena itu, paling tidak ada dua manfaat yang bisa diperoleh dari pendekatan dan pemberlakuan otonomi asimetris atau otonomi khusus (*territorial autonomy*) sebagai berikut:<sup>50</sup>

- 1) Sebagai solusi terhadap kemungkinan terjadinya konflik etnis, atau konflik-konflik fisik lainnya. Sebagai contoh, hubungan Hongkong dan Cina, di mana Hongkong jelas bagian dari daerah kedaulatan Cina sebagai suatu

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, Halaman 168

negara, tetapi Hongkong diberikan sejumlah kewenangan penting dalam pengertian politik, hukum, dan ekonomi; dan

- 2) Sebagai respon demokratis dan damai terhadap keluhan / masalah-masalah kaum minoritas yang hak-haknya selama ini dilanggar / kurang diperhatikan, misalnya sebagaimana yang tercantum dalam CSCE *Copenhagen Document* tahun 1990.

Otonomi khusus merupakan kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada provinsi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakatnya. Negara mengakui dan menghormati satuansatuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang. Otonomi khusus ini diberikan kepada daerah-daerah yang memang memerlukan adanya penanganan khusus dan tidak bisa apabila hanya dikelola dengan mengacu pada Undang-Undang otonomi daerah saja.<sup>51</sup>

Beberapa daerah di Indonesia yang diberikan otonomi khusus adalah Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang berpedoman pada Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007, Daerah Istimewa Yogyakarta yang berpedoman pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, Papua yang berpedoman pada Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 dan yang terakhir adalah Naggroe Aceh Darussalam yang berpedoman pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006. Keempat daerah tersebut diberikan kehususan karena tidak cocok jika hanya berpedoman pada Undang-Undang

---

<sup>51</sup> Mahasiswa Angkatan 2017. 2020. *Bunga Rampai Isu Otonomi Daerah*. Surabaya: Unesa University Press. Halaman 3

Nomor 23 Tahun 2014 serta karena berbagai masalah yang tidak bisa diselesaikan dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah.<sup>52</sup>

Terdapat beberapa hal yang menjadi dasar pertimbangan yang menjadikan Aceh otonomi khusus, antara lain :<sup>53</sup>

- 1) bahwa sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa;
- 2) bahwa berdasarkan perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Aceh merupakan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa terkait dengan salah satu karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi;
- 3) bahwa ketahanan dan daya juang tinggi tersebut bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan syariat Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat, sehingga Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 4) bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Aceh belum dapat sepenuhnya mewujudkan kesejahteraan rakyat, keadilan serta pemajuan, pemenuhan, dan perlindungan hak asasi manusia sehingga Pemerintahan Aceh perlu dikembangkan dan dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik;

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, Halaman 4

<sup>53</sup> *Ibid.*, Halaman 13-14

- 5) bahwa bencana alam gempa bumi dan tsunami yang terjadi di Aceh telah menumbuhkan solidaritas seluruh potensi bangsa Indonesia untuk membangun kembali masyarakat dan wilayah Aceh serta menyelesaikan konflik secara damai, menyeluruh, berkelanjutan, dan bermartabat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Beberapa kekhususan yang membuat Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dengan daerah lainnya sebagaimana yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh di antaranya:<sup>54</sup>

- 1) Pembagian daerah di Aceh yang dibagi ke dalam kabupaten/kota, kecamatan, mukim, kelurahan dan gampong. Mukim merupakan kesatuan masyarakat hukum di bawah kecamatan yang terdiri atas gabungan beberapa gampong. Sedangkan kelurahan dan gampong adalah kesatuan masyarakat hukum yang berada di bawah mukim.
- 2) Rencana persetujuan internasional yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA. Pemerintahan Aceh dapat mengadakan kerjasama dengan lembaga atau badan di luar negeri kecuali yang menjadi kewenangan Pemerintah. Dalam naskah kerjasama tersebut dicantumkan frasa Pemerintah Aceh sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Serta Pemerintah Aceh dapat berpartisipasi secara langsung dalam kegiatan seni, budaya dan olah raga internasional.

---

<sup>54</sup> *Ibid.*, Halaman 15-17



- 3) Rencanan pembentukan undang-undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA.
- 4) Kebijakan administratif yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang akan dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan Gubernur.
- 5) Penduduk Aceh dapat membentuk partai politik lokal yang memiliki hak antara lain; mengikuti Pemilu untuk memilih anggota DPRA dan DPRK; mengusulkan pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur, calon Bupati dan Wakil Bupati, serta calon Wakil Walikota di Aceh.
- 6) Di Aceh terdapat pengadilan Syariat Islam yang dilaksanakan oleh sebuah Mahkamah Syarriyah, yang terdiri dari Mahkamah Syariah Aceh sebagai pengadilan tingkat banding dan Mahkamah Syarriyah Kabupaten/Kota sebagai pengadilan tingkat pertama. Mahkamah Syarriyah berwenang memeriksa, mengadili, memutus dan menyelesaikan perkara yang meliputi bidang ahwal al-syakhsiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata) dan jinayah (hukum pidana) yang didasarkan atas syariat Islam dengan hukum acara yang ditetapkan berdasarkan Qanun.
- 7) Produk hukum sejenis peraturan daerah (perda) di Aceh disebut dengan istilah Qanun. Terdapat dua macam Qanun, yaitu Qanun Aceh yang disahkan oleh Gubernur setelah mendapatkan persetujuan bersama dengan DPRA dan Qanun Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Bupati/ Walikota setelah mendapatkan persetujuan bersama DPRK. Qanun dibentuk dalam rangka

penyelenggaraan Pemerintahan Aceh, Pemerintahan Kabupaten/Kota dan penyelenggaraan tugas pembantuan. Qanun dapat memuat ancaman pidana atau denda lebih dari 6 (enam) bulan kurungan dan/atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). Bahkan Qanun mengenai jinayah (hukum pidana) dapat menentukan jenis dan bentuk ancaman pidana tersendiri.

- 8) Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota dapat membentuk lembaga, badan dan/atau komisi dengan persetujuan DPRA/DPRK. DI Aceh terdapat insitusi atau lembaga yang tidak terdapat di daerah-daerah lainnya, seperti Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) yang merupakan mitra kerja Pemerintah Aceh, Kabupaten/Kota dan DPRA/DPRK, Lembaga Wali Nanggroe dan Lembaga Adat, Pengadilan Hak Asasi Manusia, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi dan Unit Polisi Wilayah Hisbah sebagai bagian dari Satuan Polisi Pamong Praja, sebagai penegak Syariat Islam Papua dan Papua Barat, serta Nanggroe Aceh Darussalam, 2 (dua) daerah inilah saat ini di Indonesia yang mendapatkan pengakuan Otonomi Khusus. Dari penjelasan di atas, daerah-daerah yang mendapatkan pengakuan Otonomi Khusus ini memperoleh banyak pengecualian-pengecualian yang menguntungkan untuk daerah-daerahnya. Pengecualian-pengecualian inilah yang membuat banyaknya daerah-daerah lain menginginkan untuk memperoleh pengakuan dengan Otonomi Khusus pula seperti Bali, Riau dan Sumatera Barat. Daerah Aceh memperoleh pengakuan Otonomi Khusus

didasarkan pada perjuangan kemerdekaan nasional yang telah dilalui oleh masyarakat Aceh.

Majelis Permusyawaratan Ulama merupakan suatu lembaga yang terbentuk dan diberi wewenang berdasarkan undang-undang. Sebagai lembaga yang memiliki kekuatan hukum dalam menghimpun para ulama Aceh, Majelis Permusyawaratan Ulama mempunyai beberapa dasar hukum antara lain sebagai berikut :<sup>55</sup>

- 1) Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh.
- 2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh.
- 3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekeretaria Institusi Keistimewaan Provinsi NAD.
- 4) Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2007 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas, Institusi Teknis Daerah dan Institusi Daerah Provinsi NAD.
- 5) Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Ulama Aceh.
- 6) Peraturan Gubernur Nomor 33 Tahun 2008 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Institusi Keistimewaan Aceh.
- 7) Keputusan MPU Aceh Nomor 4 Tahun 2009 tentang Peraturan Tata Tertib MPU Aceh.

Majelis Permusyawaratan dilihat dari tugas dan fungsinya yang antara lain sebagai berikut:

---

<sup>55</sup> M Arif Munandar. 2019. *Peran Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) Dalam Membangun Masyarakat Madani di Banda Aceh*. Skripsi Jurusan Bimbingan dan Konseling Islam Fakultas Dakwan dan Komunikasi Universitas Islam Negeri Ar-Raniry. Halaman 15

### Fungsi

- 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.

### Wewenang

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

### Tugas

- 1) Memberikan masukan, pertimbangan, dan saran kepada Pemerintah Kabupaten/kota dan DPRK dalam menetapkan kebijakan berdasarkan syari'at 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.

Melihat dari fungsi, tugas dan wewenang tersebut, Majelis Permusyawaratan Ulama tidak dapat dikatakan sebagai lembaga legislatif atau

Eksekutif atau Yudikatif, karena Majelis Permusyawaratan Ulama tidak memiliki wewenang terlibat dalam membuat Produk Hukum, keterlibatan Majelis Permusyawaratan Ulama hanya sebatas memberikan pertimbangan dan tidak ikut dalam tahapan pembentukan Qanun, begitu juga dengan lembaga eksekutif yang menjalankan Undang-Undang, karena dalam hal ini Majelis Permusyawaratan Ulama tidak menjalankan Undang-Undang, begitu juga sebagai lembaga Yudikatif, meskipun Majelis Permusyawaratan Ulama memiliki wewenang mengawasi namun tetap saja Majelis Permusyawaratan Ulama tidak memiliki wewenang menindak seperti Mahkamah Agung atau badan peradilan dibawahnya.<sup>56</sup>

Majelis Permusyawaratan Ulama kedudukan sebagai lembaga daerah yang sifatnya Independen dan merupakan mitra Pemerintah Aceh dan DPRA, maka dari itu Majelis Permusyawaratan Ulama hanya sebatas lembaga yang ikut memberikan pertimbangan tanpa ada kekuasaan yang spesifik.<sup>57</sup>

## **B. Kelembagaan Majelis Permusyawaratan Ulama Dalam Sistem Pemerintahan Aceh**

Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Di dalam kepustakaan Inggris, untuk menyebut lembaga negara digunakan istilah *political institution*, sedangkan dalam terminologi bahasa Belanda terdapat istilah *staat organen*. Sementara itu, bahasa Indonesia menggunakan lembaga negara, badan negara, atau organ negara. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “lembaga” diartikan sebagai :<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Hasil Wawancara dengan Majelis Permusyawaratan Ulama

<sup>57</sup> Hasil Wawancara dengan Majelis Permusyawaratan Ulama

<sup>58</sup> Eka NAM Sihombing. 2018. *Hukum Kelembagaan Negara*. Medan: Pustaka Prima.

- 1) asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu);
- 2) bentuk asli (rupa, wujud);
- 3) acuan, ikatan;
- 4) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan
- 5) pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur

Kepustakaan Indonesia, lembaga negara digunakan dengan istilah yang berbeda-beda, misalnya istilah organ negara, badan negara, dan alat perlengkapan negara, namun maknanya sama. Dalam kepustakaan Inggris, lembaga negara disebut dengan istilah *political institution*, sedangkan dalam terminologi bahasa Belanda disebut *staat organen*. Di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia terdapat istilah lembaga pemerintah yang diartikan sebagai badan-badan pemerintahan di lingkungan eksekutif.<sup>59</sup>

Ketentuan UUD 1945 sebelum perubahan pun tidak menyebut istilah lembaga negara, sehingga menyulitkan dalam mengidentifikasi dan memakai istilah lembaga negara. Istilah yang muncul adalah *badan*, misal dalam Pasal 23 ayat (5) UUD 1945, badan dipergunakan untuk menyebut Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Demikian halnya dalam Pasal 24 UUD 1945 menyebut *badan* untuk *badan kehakiman*. Istilah lembaga negara justru muncul dan banyak dijumpai dalam berbagai ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Istilah lembaga negara pertama kali muncul dan diatur dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966

---

<sup>59</sup> Dody Nur Andriyan. 2019. *Hukum Kelembagaan Negara*. Yogyakarta: Pustaka Ilmu. Halaman 1-2

tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia. Dalam ketetapan tersebut, terlampir skema susunan kekuasaan negara Republik Indonesia yang menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara di bawah UUD, sedangkan Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, Dewan Pertimbangan Agung, dan Mahkamah Agung sebagai lembaga di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat.<sup>60</sup>

Selain lembaga tinggi negara dan lembaga-lembaga negara lainnya di tingkat pusat, ada pula beberapa lembaga daerah yang dapat disebut sebagai lembaga negara dalam arti luas. Lembaga-lembaga seperti Gubernur dan DPRD bukanlah lembaga masyarakat, tetapi merupakan lembaga negara. Bahkan keberadaannya di tentukan dengan tegas dalam UUD 1945. Maka dari itu, tidak tepat Gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah termasuk ke dalam pengertian lembaga negara dalam arti luas, namun karena tempat kedudukannya adalah di daerah dan merupakan bagian dari sistem pemerintah daerah, maka lembaga-lembaga negara seperti Gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah itu lebih tepat disebut sebagai lembaga daerah.<sup>61</sup>

Keberadaan lembaga daerah tersebut diatur dengan beberapa kemungkinan bentuk peraturan yakni:<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> Isharyanto. *Op.,Cit* Halaman 1

<sup>61</sup> Jimly. *Op.,Cit* Halaman 275

<sup>62</sup> *Ibid.*, Halaman 275-276

- 1) Lembaga daerah yang dibentuk berdasarkan atau diatur dalam Undang-Undang Dasar
- 2) Lembaga daerah yang dibentuk berdasarkan atau diatur dalam undang-undang
- 3) Lembaga daerah yang dibentuk berdasarkan atau diatur dalam peraturan perundang-undangan tingkat pusat lainnya
- 4) Lembaga daerah yang dibentuk berdasarkan atau diatur dalam peraturan daerah provinsi
- 5) Lembaga daerah yang dibentuk berdasarkan atau diatur dalam peraturan Gubernur
- 6) Lembaga Daerah yang dibentuk berdasarkan atau diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
- 7) Lembaga Daerah yang dibentuk berdasarkan atau diatur dalam Peraturan Bupati/Walikota

Kedudukan yang paling tinggi adalah jika keberadaan *organ* dan *funtie* atau kewenangannya diatur oleh Undang-Undang Dasar. Pada kategori inilah organ negaranya disebut adanya beberapa lembaga seperti Gubernur, Bupati, Walikota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, baik untuk Provinsi maupun kabupaten/kota. Selain itu dalam Pasal 18 B Ayat 1 disebutkan pula adanya satuan-satuan Pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa itu adalah seperti Daerah Istimewa Yogyakarta, Daerah Otonomi Khusus Aceh dan Daerah Otonomi Khusus Papua.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> *Ibid.*, Halaman 276



Lapisan kedua adalah lembaga daerah yang dibentuk dan dibubarkan dengan atau berdasarkan undang-undang. Seperti Komisi Pemilihan Umum daerah sebagai penyelenggara pemilihan kepala daerah dan Panitia Pengawas Pemilihan Kepala Daerah yang dibentuk oleh DPRD berdasarkan ketentuan Undang-Undang Tentang Pemerintah Daerah. Sedangkan pada level ketiga adapula lembaga daerah yang dibentuk dengan atau berdasarkan peraturan tingkat pusat di bawah Undang-Undang Misalnya, adanya Badan Layanan Umum yang diatur berdasarkan ketentuan Undang-Undang tentang keuangan negara dan peraturan Pemerintah Tentang Badan Layanan Umum. Sedangkan pada lapisan keempat, ada juga lembaga daerah yang murni diatur dan dibentuk sendiri oleh pemerintah daerah, Undang-Undang Dasar, Undang-Undang atau peraturan tingkat pusat lainnya sama sekali tidak mengatur keberadaan lembaga-lembaga negara seperti ini, namun oleh daerah diadakan berdasarkan peraturan daerah atau peraturan tingkat daerah.<sup>64</sup>

Pada pembahasan kali ini akan diulas Lembaga Negara Daerah yakni Majelis Permusyawaratan Ulama Aceh Kabupaten Aceh Tamiang yang sebagaimana dengan konsep lembaga daerah yang disampaikan oleh Jimly Asshiddiqie maka Majelis Permusyawaratan Ulama merupakan Lembaga Negara Daerah tingkat pertama karena dibentuk berdasarkan pasal 18 B Ayat 1 UUD 1945.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah) telah disebutkan struktur hierarkis pemerintahan daerah yaitu provinsi, kabupaten/kota,kecamatan, dan kelurahan/desa. Dalam Undang-Undang Nomor 18

---

<sup>64</sup> *Ibid.*, Halaman 276-277

Tahun 2001(sebagaimana diubah menjadi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, Aceh juga memiliki struktur hierarkis yang sama dengan provinsi lain, tetapi mempunyai nama yang berbeda, sesuai dengan isi Pasal 1 dan Pasal 2. Penyetaraan jenjang pemerintahan di dalam Provinsi Aceh diperlukan untuk penentuan kebijakan nasional diajukan oleh Pemerintah Provinsi Aceh kepada pemerintah. Provinsi Aceh adalah Provinsi Daerah Istimewa Aceh yang diberi otonomi khusus dalam kerangka NKRI Provinsi Aceh dibagi dalam kabupaten/sagoe dan kota/bandaterdiri atas kecamatan/sogoe cut Kecamatan/sogoe cut adalah perangkat daerah kabupaten/ sagoe dan kota/banda, yang dipimpin oleh camat. Kecamatan/sogoe cut terdiri atas mukim, dan mukim terdiri atas gampong. Mukim adalah kesatuan masyarakat hukum dalam Provinsi NAD yang terdiri atas gabungan beberapa gampong yang mempunyai batas wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri, berkedudukan langsung di bawah kecamatan/sogoe cut, yang dipimpin oleh Imum mukim. Gampong adalah kesatuan masyarakat hukum yang merupakan organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah mukim yang menempati wilayah tertentu, yang dipimpin oleh keuchik dan berhak hienyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri.<sup>65</sup>

Seperti halnya pemerintahan daerah provinsi, maka pemerintahan daerah kabupaten/kota juga dapat disebut sebagai lembaga negara di daerah. Karena subjek hukum kelembagaan yang disebut secara eksplisit dalam Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6), dan ayat (7) justru adalah pemerintahan daerah yang meliputi kepala

---

<sup>65</sup> Sunarso. 2012. *Perbandingan Sistem Pemerintahan*. Yogyakarta: Penerbit Ombak. Halaman 163

pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Karena itu, seperti juga di tingkat Provinsi, maka di tingkat pemerintahan daerah kabupaten/kota terdapat tiga subyek hukum yang masing-masing dapat disebut sebagai lembaga negara yang tersendiri, yaitu:<sup>66</sup>

- 1) Pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- 2) Bupati/walikota selaku kepala pemerintah daerah kabupaten/kota; dan
- 3) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota.

Majelis Permusyawaratan Ulama merupakan lembaga daerah yang diwadahi para ulama untuk membimbing dan membina kaum muslimim dalam menjalankan kehidupan sehari-hari agar sesuai dengan ketentuan Syariat Islam, dan tidak bertentangan dengan Syariat Islam sehingga menciptakan kehidupan yang damai dan tentram.<sup>67</sup>

Catatan sejarah Aceh dari zaman dulu membuktikan bahwa para ulama selalu mendapatkan tempat yang khusus di hati masyarakat. Dalam Qanun Al-Asyi 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.<sup>68</sup>

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. Pada awal-awal kemerdekaan, lembaga

---

<sup>66</sup> Eka NAM sihombing. *Op., Cit* Halaman 101

<sup>67</sup> Hasil Wawancara Dengan Majelis Permusyawaratan Ulama

<sup>68</sup> MPU Aceh <https://mpu.Acehprov.go.id/> Diakses Pada Tanggal 23 Maret 2023 Pukul 14.00 Wib

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.<sup>69</sup>

Saat itu, MPU terdiri dari Pimpinan, Badan Pekerja, Komisi dan Panitia khusus. Komisi pada waktu itu, terdiri atas 5 (lima) Komisi, yaitu : Komisi Ifta; Komisi Penelitian dan Perencanaan; Komisi Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan; Komisi Dakwah dan Penerbitan serta Komisi Harta Agama. Komposisi ini 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, Pengajaran dan Kebudayaan); Komisi D (Dakwah dan Penerbitan) dan Komisi E (Harta Agama).<sup>70</sup>

Majelis Permusyawaratan Ulama Aceh lahir pada saat Negara Republik Indonesia sedang mengalami musibah yang sangat berat yakni pemberontakan PKI pertama yang terjadi pada tanggal 18 September 1965 di Madiun dan yang kedua

---

<sup>69</sup> *Ibid.*,

<sup>70</sup> MPU Aceh <https://mpu.Acehprov.go.id/> Diakses Pada Tanggal 23 Maret 2023 Pukul 14.00 Wib

pada tanggal 30 September 1965 yang terkenal dengan nama G/30/S/PKI. Panglima Kodam I Iskandar Muda menggambarkan situasi tanah air yang sangat genting, maka dari itu dibentuklah panitia penyelenggara musyawarah yang diberi nama Panitia Musyawarah, Alim Ulama se-Daerah Istimewa Aceh pada tanggal 17-18 Desember 1965 pertama.<sup>71</sup>

### **C. Peran Majelis Permusyawaratan Ulama Dalam Pembentukan Qanun di Aceh**

Berdasarkan semua daerah khusus atau istimewa, Aceh menjadi satu-satunya provinsi yang memiliki kedua-duanya yaitu sebagai daerah khusus dan daerah istimewa. Keistimewaan Aceh diatur dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh sedangkan kekhususan diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh.<sup>72</sup>

Berbeda dengan keistimewaan yang diberikan kepada Daerah Istimewa Yogyakarta dikarenakan hak asal-usulnya, keistimewaan Provinsi Aceh didasarkan pada sejarah perjuangan kemerdekaan nasional yang dilatarbelakangi sifat religius rakyat Aceh. Dan keistimewaan berupa pelaksana kehidupan beragama, adat, pendidikan, serta memperhatikan peranan ulama dalam penetapan kebijakan daerah.<sup>73</sup>

Melihat pemaparan tersebut, maka Aceh adalah daerah yang paling banyak diberikan keistimewaan, meskipun pemberian keistimewaan ini tidak terlepas dari

---

<sup>71</sup> Arif Munandar. *Op., Cit* Halaman

<sup>72</sup> Eka Nam Sihombing. *Op., Cit* Hukum Pemerintahan Daerah. Halaman 76

<sup>73</sup> *Ibid.*, Halaman 76

pengaruh politik dan perjuangan rakyat Aceh yang memperjuangkan kemerdekaan dari Indonesia, sehingga diambil jalan tengah diberikan keistimewaan dan kekhususan terhadap daerah Aceh.

Pelaksanaan keistimewaan-keistimewaan tersebut selalu didasarkan dan dijiwai sesuai dengan syariat Islam. Dalam penyelenggaraan kehidupan bersama diwujudkan dalam bentuk syariat Islam bagi pemeluknya dalam bermasyarakat dengan tetap menjaga kerukunan hidup antar umat beragama, dalam penyelenggaraan kehidupan adat, dapat ditetapkan berbagai kebijakan dalam upaya pemberdayaan, pelestarian, dan pengembangan adat serta lembaga adat yang dijiwai dan sesuai dengan syariat Islam. Sedangkan dalam penyelenggaraan pendidikan, dapat dikembangkan dan diatur berbagai jenis, jalur, dan jenjang pendidikan serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syariat Islam. Dalam memberikan peran bagi ulama dalam penetapan kebijakan daerah, dibentuk sebuah badan yang anggotanya terdiri atas pada ulama, yang bersifat Independeng yang berfungsi memberikan pertimbangan terhadap kebijakan daerah, terutama bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, serta tatanan ekonomi yang Islami.<sup>74</sup>

Peran Majelis Permusyawaratan Ulama dalam pembentukan Qanun di Aceh merupakan bentuk perbuatan administrasi negara, hal ini dikarenakan Majelis Permusyawaratan Ulama diakui sebagai organ daerah yang memiliki wewenang yang telah diakui di dalam UUD 1945 dan diatur secara spesifik di dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh beserta Qanun sebagaimana telah dijelaskan pada

---

<sup>74</sup> *Ibid.*, Halaman 76-77

pembahasan sebelumnya. Peran Majelis Permusyawaratan Ulama dikatakan tindakan pemerintah atas dasar beberapa pendapat para ahli sebagai berikut:<sup>75</sup>

- 1) Komisi Van Poelje, *publiekrechtelijke handeling* (tindakan dalam hukum publik) adalah *rechtshandeling door de overheid in haar bestuursrimctie verricht* (tindakan hukum yang dilakukan oleh penguasa dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Van Poelje berpendapat bahwa tindakan pemerintahan merupakan manifestasi atau perwujudan bestuur.
- 2) Romeyn: *tindak-pengreh (bestuurshandeling)* adalah tiap-tiap tindakan/perbuatan dari satu alat perlengkapan pemerintahan (*bestuursorgaan*) dan di luar lapangan hukum tata pemerintahan, misalnya keamanan, peradilan, dan lain-lain, untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang hukum administrasi.
- 3) Van Vollenhoven tentang *besturen* adalah *het spontaan en zelfstanding behartigen van het belang van land en volk door hogere en lagere overheden* (pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat secara spontan dan tersendiri oleh penguasa tinggi dan rendahan) (prinsip hierarki). Istilah *spontaan* adalah tindakan segera atas inisiatif sendiri ketika menghadapi keadaan dan keperluan yang timbul, satu demi satu (*individuele gevallen*) termasuk dalam bidangnya demi untuk kepentingan umum.

Apabila dilihat dari penjelasan para ahli tersebut, maka Peran Majelis Permusyawaratan Ulama Aceh merupakan tindakan hukum publik karena tindakan

---

<sup>75</sup> Sahya Anggara. 2018. *Hukum Administrasi Negara*. Bandung: Pustaka Setia. Halaman

hukum yang dilakukan oleh penguasa dalam rangka menjalankan kekuasaan. Sebagaimana dijelaskan oleh Komisi Van Poelje.

Viktor Situmorang berpendapat bahwa tujuan atau tugas pemerintahan itu berbeda apabila dibandingkan dengan perkembangannya dari dahulu hingga sekarang. Apabila dahulu tugas/tujuan pemerintah hanya membuat dan mempertahankan hukum atau hanya menjaga ketertiban dan ketenteraman (*orde en rust*), saat ini tujuan/tugas pemerintah dalam negara modern/*welfare state* tidak hanya melaksanakan undang-undang (*legis executio*) sebagaimana menurut Maurice Duverger dan Hans Kelsen atau untuk merealisasikan kehendak negara (*Staatswil; general will*) sebagaimana dikatakan Jellinek, tetapi lebih luas dari itu, yaitu menyelenggarakan kepentingan umum (*servicepublique, public service*) sebagaimana dikatakan Kranenburg dan Malezieu.<sup>76</sup> Berdasarkan pemamaparan tersebut, maka asumsi tersebut selaras dengan tugas Majelis Permusyawaratan Ulama yakni untuk kepentingan masyarakat Aceh.

Tugas penyelenggaraan kepentingan umum (*public service*), yang dijalankan oleh alat pemerintahan (*bestuursorgaan* = administratif organ), dapat berwujud sebagai berikut :<sup>77</sup>

- 1) Seorang petugas (fungsionaris) atau badan pemerintahan diberi kewenangan untuk menyatakan kehendak pemerintah penguasa (*wil v/h openbaar gezag*).

---

<sup>76</sup> *Ibid.*, Halaman 238

<sup>77</sup> *Ibid.*, Halaman 240



- 2) Badan pemerintahan (*openbaar lichaam*), yaitu kesatuan hukum yang dilengkapi dengan alat-alat/kewenangan memaksa (*coersive*) (*de met wereldlijk overheidsgezag en fysieke dwangmiddelen toe-geruste gemenschappen*).

Tugas pemerintahan itu tidak hanya dijalankan di pusat (*central government*), tetapi juga di daerah (*local government*). Segala tindakan dan kewenangan alat pemerintahan untuk menjalankan tugas/tujuan dengan menggunakan wewenang khusus/tertentu disebut tindak pemerintahan atau lebih singkat tindak-pengreh (pokok kata reh Jawa lama berarti peraturan atau hukum, misalnya wulung reh, rehrhayu, dan lain-lain).<sup>78</sup>

Majelis Permusyawaratan Ulama dilihat dari teori tersebut merupakan adalah alat pemerintahan yang berwujud Badan yang menjalankan kepentingan umum, namun hanya saja Majelis Permusyawaratan Ulama tidak memiliki alat yang dapat memaksa karena sifatnya hanya sebatas pertimbangan. Dalam hal pembentukan Qanun dapat dilihat di dalam Pasa 11 Ayat 1-3 yang berbunyi:

- 1) Setiap Kebijakan Pemerintahan Aceh yang berkenaan dengan Syari'at Islam dalam bidang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) sebelum disetujui atau disahkan dan/atau ditetapkan harus mendapatkan Pertimbangan MPU Aceh dan/atau Pimpinan MPU Aceh.

---

<sup>78</sup> *Ibid.*, Halaman 240

- 2) Setiap Pelaksanaan Kebijakan Pemerintahan Aceh dalam bidang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) dapat diberikan Pertimbangan oleh MPU Aceh dan/atau Pimpinan MPU Aceh.
- 3) Setiap pelaksanaan Kebijakan Instansi Vertikal di Aceh yang berkenaan dengan Syari'at Islam dalam bidang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) sebelum dilaksanakan harus mendapatkan Pertimbangan oleh MPU Aceh dan/atau Pimpinan MPU Aceh.

Majelis Permusyawaratan Ulama melakukan perbuatan tersebut sebagaimana dijelaskan dalam Qanun yang dijelaskan di atas merupakan bentuk perbuatan pemerintah, sebagaimana konsep perbuatan pemerintah dapat dibagi menjadi dua yakni perbuatan hukum publik dan hukum private, dalam hal ini akan dijelaskan apa yang dimaksud perbuatan pemerintah.

Menurut Romijen, perbuatan pemerintah yang merupakan “ *bestuur handling* “ yaitu tiap-tiap dari alat perlengkapan pemerintah. Menurut Van Vallen Hoven, perbuatan pemerintah merupakan tindakan secara spontan atas inisiatif sendiri dalam menghadapi keadaan dan keperluan yang timbul tanpa menunggu perintah atasan, dan atas tanggung jawab sendiri demi kepentingan umum.<sup>79</sup>

Macam-Macam Perbuatan pemerintah dapat digolongkan dalam dua macam, yaitu:<sup>80</sup>

- 1) Perbuatan pemerintah berdasarkan fakta ( *Fiete Logtie Handilugen* ) atau tidak berdasarkan hukum adalah tindakan penguasa yang tidak mempunyai

---

<sup>79</sup> Yusri Munaf. *Op., Cit* Halaman 77

<sup>80</sup> *Ibid.*, Halaman 77-78

akibat hukum, misalnya Walikota mengundang masyarakat untuk menghadiri 17 Agustus, Presiden menghimbau masyarakat untuk hidup sederhana dan lain-lain.

2) Perbuatan pemerintah berdasarkan hukum ( *Recht Handilugen* ) adalah tindakan penguasa yang mempunyai akibat hukum, ini dapat digolongkan dalam dua golongan, yakni:

a. Perbuatan pemerintah dalam lapangan hukum privat, dimana penguasa mengadakan hubungan hukum berdasarkan hukum privat. Menurut Prof. Krobbe Kranenburg, Vegtig, Donner dan Hassh, bahwa pejabat administrasi Negara dalam menjalankan tugasnya dalam hal-hal tertentu dapat menggunakan hukum privat, umpunya perbuatan sewa-menyewa, jual-beli tanah dan perjanjian-perjanjian lainnya

b. Perbuatan pemerintah dalam lapangan Hukum Publik Perbuatan hukum dalam lapangan Hukum Publik ada dua macam, yaitu :

i. Perbuatan Hukum Publik bersegi dua, yaitu adanya dua kehendak/ kemauan yang terikat, misalnya dalam perjanjian/ kontrak kerja. Mengenai hal ini ada beberapa sarjana yang menentangadanya prbuatan hukum bersegi dua missal Meijers Cs mengatakan bahwa tidak ada persesuaian kehendak antara para pihak.

- ii. Perbuatan Hukum Publik bersegi satu, yaitu perbuatan yang dilakukan atas kehendak dari satu pihak yaitu perbuatan dari pemerintah itu sendiri.

Berdasarkan Pemaparan tersebut, Majelis Permusyawaratan Ulama perbuatannya berupa perbuatan berdasarkan fakta karena sifatnya yang independen tanpa harus menunggu arahan dari atasan atau instansi lainnya. Dalam hal ini Majelis Permusyawaratan Ulama hanya sebatas memberikan pertimbangan hal ini lah yang menjadi kelemahan dari Majelis Permusyawaratan Ulama. Setiap kebijakan Pemerintahan Aceh

Sasaran pemberian pertimbangan Majelis Permusyawaratan Ulama diatur dalam Pasal 7 yang menyatakan:

- 1) MPU Aceh memberikan Pertimbangan terhadap kebijakan Pemerintahan Aceh, dan pelaksanaan kebijakan Instansi Vertikal di Aceh.
- 2) Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan dalam bidang agama, pemerintahan, pembangunan, ekonomi, sosial budaya dan kemasyarakatan.
- 3) Selain bidang sebagaimana dimaksud pada ayat (2), MPU Aceh juga dapat memberikan pertimbangan dalam bentuk saran terhadap kebijakan Pemerintahan Aceh dan pelaksanaan kebijakan Instansi Vertikal di Aceh.

Berdasarkan bunyi Pasal tersebut menjadi dasar pemberian pertimbangan oleh Majelis Permusyawaratan Ulama. Kemudian dari pada itu sebelum kebijakan pemerintah Aceh disahkan harus terlebih dahulu dengan adanya pertimbangan dari

Majelis Permusyawaratan Ulama, hal ini dapat dilihat dalam Pasal 11 Qanun Nomor 13 Tahun 2017 yang menyatakan:

- 1) Setiap Kebijakan Pemerintahan Aceh yang berkenaan dengan Syari'at Islam dalam bidang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) sebelum disetujui atau disahkan dan/atau ditetapkan harus mendapatkan Pertimbangan MPU Aceh dan/atau Pimpinan MPU Aceh.
- 2) Setiap Pelaksanaan Kebijakan Pemerintahan Aceh dalam bidang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) dapat diberikan Pertimbangan oleh MPU Aceh dan/atau Pimpinan MPU Aceh. (
- 3) Setiap pelaksanaan Kebijakan Instansi Vertikal di Aceh yang berkenaan dengan Syari'at Islam dalam bidang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) sebelum dilaksanakan harus mendapatkan Pertimbangan oleh MPU Aceh dan/atau Pimpinan MPU Aceh.

Objek pertimbangan MPU Pasal 12 Qanun Nomor 13 Tahun 2017

- 1) Kebijakan Pemerintahan Aceh sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) terdiri dari:
  - a. Produk Hukum Aceh;
  - b. Instruksi Gubernur;
  - c. Surat Edaran Gubernur; dan
  - d. Kebijakan Pemerintahan Aceh lainnya.
- 2) Kebijakan Pemerintahan Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1) terdiri dari:

- a. Produk Hukum Kabupaten/Kota;
- b. Instruksi Bupati/Walikota;
- c. Surat Edaran Bupati/Walikota; dan
- d. Kebijakan Pemerintahan Kabupaten/Kota lainnya.

#### Sifat Pemberian pertimbangan Pasal 14 Qanun Nomor 13 Tahun 2017

- 1) Pertimbangan MPU Aceh sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) diberikan kepada Pemerintahan Aceh dan Instansi Vertikal di Aceh berdasarkan permintaan atau tidak diminta.
- 2) Pertimbangan MPU Aceh sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) kepada Pemerintahan Aceh dan Instansi vertikal di Aceh dapat diberikan secara terbuka atau tertutup.
- 3) Permintaan Pertimbangan oleh Pemerintahan Aceh sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditujukan langsung kepada MPU Aceh.
- 4) Permintaan Pertimbangan oleh Instansi vertikal sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat ditujukan langsung kepada MPU Aceh atau melalui Gubernur.

Berdasarkan Pemaparan tersebut, Majelis Permusyawaratan Ulama dapat terlibat dalam setiap kebijakan pemerintah Daerah, dalam hal keterlibatan dalam pembentukan Qanun juga dapat terlibat karena Qanun merupakan salah satu produk hukum daerah.

Proses pembuatan Qanun dari awal perencanaan hingga sampai kepada tahap akhir yaitu tahap pengesahan pembentukan qanun hukum jinayat di Aceh sebagai berikut:<sup>81</sup>

- 1) Tahap perencanaan Perencanaan penyusunan Qanun Aceh di lakukan melalui badan legislasi, pada tingkat Provinsi di sebut prolega. Pada tahap pertama persiapan DPRA/DPRK meminta alat kelengkapan dalam tahap perencanaan yaitu prolega dan prolek. Pada tahapan perencanaan wewenang prolega yaitu sebagai pusat perencanaan dan sebagai pembentukan Qanun pada tingkat Provinsi dan Prolek yaitu sebagai pusat perencanaan dan sebagai pembentukan Qanun pada tingkat kabupate/kota. Sebagai mana yang tertuang dalam pasal 7 dan pasal 8 Undang-undang Nomor 3 Tahun 2007 yang menyebutkan bahwa fungsi dari prolega dan prolek sebagai pelaksanaan pembentukan Qanun jinayat.
- 2) Qanun dapat di usulkan oleh DPRA/DPRK (di sebut juga dengan badan legislatif) dan pemerintahan Aceh (di sebut juga badan eksekutif) melalui hak usul inisiatif (prakarsa). Usul inisiatif dari badan legislatif dan badan eksekutif atas rancangan Qanun yang harus juga di sertakan dengan sebuah naskah rancangan Undang-undang/naskah akademik. Naskah akademik adalah suatu naskah yang hasil kegiatan penelitiannya dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah yang berisi konsepsi mengenai latar belakang permasalahan, tujuan penyusunan, sasaran yang ingi dicapai, metode peraturan perundang-undangan tertentu, lingkup, pokok-pokok materi

---

<sup>81</sup> Muhammad Riski. *Op.,Cit* Halaman 153-155

muatan, jangkauan, objek, dan arah pengaturan substansi rancangan peraturan perundang-undangan. Dengan kajian akademik membuat peraturan perundangundangan yang baik, dalam arti aplikatif dan futuristik dengan terdapatnya sandaran teoritis, sosiologis dan yuridisnya. Pada pasal 56 Ayat 2 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan menetapkan “rancangan peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada Ayat 1 disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik. Pencatuman klausul dan/atau berdampak pada tidak adanya ketegasan pembuatan naskah akademik dalam proses pembuatan rancangan peraturan daerah (Raperda).

- 3) Pembahasan rancangan undang-undang qanun jinayah berlangsung di DPRA/DPRK dilakukan oleh DPRA/DPRK bersama Gubernur/Bupati/Walikota. Pembahasan bersama yang dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan yakni dilakukan pada rapat komisi/gabungan komisi/panitian legislasi/panitia khusus dan rapat paripurna DPRA/DPRK. Berhubung di Aceh memiliki lembaga yang berwenang dalam perumusan Qanun yaitu Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU), maka untuk Qanun yang berkaitan dengan syari'at Islam harus melalui tahapan konsultasi dan pembahasan antara DPRA/DPRK dengan MPU atau antara pemerintah Provinsi dengan dengan MPU. Pembahasan ini terkait dengan pembuatan Qanun tidak mesti formal sekali, karena didalam praktek tahap konsultasi dan pembahasan ini dapat saja disekaliguskan dengan tahapan-tahapan lain yang di perlukan.



- 4) Tahap pengesahan Tahap pengesahan merupakan tahap terakhir dari pembuatan qanun di mana badan eksekutif dan badan legislatif telah mempunyai persetujuan bersama mengenai Undang-undang yang telah dirancang. Dimana Qanun yang telah disetujui bersama oleh DPRA/DPRK dan Gubernur/Bupati/Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRA/DPRK kepada Gubernur/Bupati/Walikota untuk disahkan menjadi Qanun. Penyampaian rancangan Qanun tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 hari terhitung setelah sejak tanggal persetujuan bersama badan eksekutif dan badan legislatif.

Majelis Permusyawaratan Ulama dalam pembentukan Qanun sebagai Mitra Pemerintahan yang hanya sebatas memberi fatwa, saran dan pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah Aceh. Kebijakan tersebut salah satunya adalah Qanun Jinayat. Dalam pembentukan Qanun Majelis Permusyawaratan Ulama sebagai konseptor dan juga sekaligus pengawas.<sup>82</sup>

Majelis Permusyawaratan Ulama dalam hal keterlibatan membentuk Qanun tidak dapat terlibat secara langsung dalam tahapan-tahapan pembentukan seperti perencanaan-persiapan-pembahasan dan pengesahan. Tidak seperti Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dapat terlibat secara langsung dalam tahapan pembentukan Qanun.<sup>83</sup> Majelis Permusyawaratan Ulama hanya sebatas memberikan poin-poin pertimbangan saja dengan catatan tidak boleh bertentangan dengan Syariat Islam, UUD 1945, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang

---

<sup>82</sup> Hasil Wawancara Dengan Majelis Permusyawaratan Ulama

<sup>83</sup> Hasil Wawancara Dengan Majelis Permusyawaratan Ulama

Pemerintah Aceh, dan secara eksplisit poin-poin pertimbangan tersebut diatur dalam Qanun Nomor 13 Tahun 2017.<sup>84</sup>

Secara umum poin pertimbangan Majelis Permusyawaratan Ulama dalam pembentukan Qanun terdiri dari beberapa poin yakni: Kejelasan tujuan, kejelasan rumusan, kedayagunaan, kebersamaan, akuntabilitas, responsif, pembakuan dan kepastian hukum.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> Hasil Wawancara Dengan Majelis Permusyawaratan Ulama

<sup>85</sup> Hasil Wawancara Dengan Majelis Permusyawaratan Ulama

## BAB IV

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### A. KESIMPULAN

- 1) Kedudukan Majelis Permusyawaratan Ulama Dalam Sistem Pemerintah di Aceh merupakan lembaga daerah yang Independen yang dibentuk melalui amanat UUD 1945 Pasal 18 B Ayat 1 yang kemudian diatur di dalam Undang-Undang 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, dan kemudian mengenai tugas dan fungsi Majelis Permusyawaratan Ulama diatur secara rinci di dalam Qanun Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Ulama, dalam hal ini Majelis Permusyawaratan Ulama lembaga yang membantu tugas pemerintah, dan merupakan lembaga daerah yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang, namun sejatinya kekuasaan dari Majelis Permusyawaratan Ulama berada ditengah-tengah kekuasaan legislatif dan yudikatif, hal ini sebagai bukti Indonesia tidak lagi menganut konsep *trias politica murni*.
- 2) Kelembagaan Majelis Permusyawaratan Ulama Dalam Sistem Pemerintahan Aceh merupakan lembaga daerah yang diwadahi para ulama untuk membimbing dan membina kaum muslimin dalam menjalankan kehidupan sehari-hari agar sesuai dengan ketentuan syariat Islam, dan tidak bertentangan dengan Syariat Islam sehingga menciptakan kehidupan yang damai dan tentram, Majelis Permusyawaratan Ulama merupakan amanah dari Pasal 18 B Ayat 1 UUD 1945 yang mana negara mengakui daerah yang

bersifat khusus atau istimewa, dan dalam hal ini Aceh merupakan salah satu daerah yang selain istimewa juga khusus.

- 3) Peran Majelis Permusyawaratan Ulama Dalam Pembentukan Qanun di Aceh dalam hal keterlibatan membentuk Qanun tidak dapat terlibat secara langsung dalam tahapan-tahapan pembentukan seperti perencanaan-persiapan-pembahasan dan pengesahan. Tidak seperti Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dapat terlibat secara langsung dalam tahapan pembentukan Qanun. Majelis Permusyawaratan Ulama hanya sebatas memberikan poin-poin pertimbangan saja dengan catatan tidak boleh bertentangan dengan Syariat Islam, UUD 1945, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh, dan secara eksplisit poin-poin pertimbangan tersebut diatur dalam Qanun Nomor 13 Tahun 2017. Secara umum poin pertimbangan Majelis Permusyawaratan Ulama dalam pembentukan Qanun terdiri dari beberapa poin yakni: Kejelasan tujuan, kejelasan rumusan, kedayagunaan, kebersamaan, akuntabilitas, responsif, pembakuan dan kepastian hukum

## **B. Saran**

- 1) Seharusnya Majelis Permusyawaratan Ulama diberikan kewenangan yang jelas karena agar kekuasaannya optimal tidak hanya sebatas pertimbangan tanpa memiliki kekuasaan spesifik, hal ini juga dapat mengoptimalkan kedudukan Majelis Permusyawaratan Ulama dalam kedudukan pemerintahan di Aceh. Dan memiliki kedudukan yang jelas apakah tergolong lembaga legislatif, eksekutif atau yudikatif.

- 2) Seharusnya Majelis Permusyawaratan Ulama tidak hanya sebatas lembaga yang menjadi mitra pemerintahan, hal ini sama saja Majelis Permusyawaratan Ulama bukan lembaga daerah, karena mitra berarti hubungan kerja dan tidak memiliki hubungan secara struktur kelembagaan.
- 3) Seharusnya Majelis Permusyawaratan Ulama berperan lebih jauh lagi dalam pembentukan Qanun, karena tanpa adanya pertimbangan dari Majelis Permusyawaratan Ulama maka Qanun tidak dapat disahkan, maka dari itu apabila Majelis Permusyawaratan Ulama dapat terlibat dari awal pembentukan Qanun maka akan menjadikan Qanun tersebut lebih optimal.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Dody Nur Andriyan. 2019. *Hukum Kelembagaan Negara*. Yogyakarta: Pustaka Ilmu.
- Ediwarman. 2016. *Metode Penelitian Hukum*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Eka NAM Sihombing. 2020. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Malang: Setara Press.
- , 2018. *Hukum Kelembagaan Negara*. Medan: Pustaka Prima
- Evita Isretno Israhadi. 2020. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Cintya Press.
- Ferizaldi. 2016. *Dinamika Otonomi Daerah di Indonesia*. Lhokseumawe: Unimal Press
- H. Rahyunir Rauf. 2018. *Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. Pekanbaru: Zanafa
- Isharyanto dan Dila Eka Juli Prasetya. 2016. *Hukum Pemerintahan Desa*. Bantul: CV. Absolute Media
- , 2015. *Hukum Kelembagaan Negara (Studi Hukum dan Konstitusi Mengenai Perkembangan Ketatanegaraan Republik Indonesia)*. Surakarta: Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret.
- Imam Mahdi dan Iskandar Zulkarnain Oktaria. 2013. *Hukum Administrasi Negara*. Bogor: PT Penerbit IPB Press.
- Jimly Asshiddiqie. 2015. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Depok: Raja Grafindo Persada.
- , 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Mahasiswa Angkatan 2017. 2020. *Bunga Rampai Isu Otonomi Daerah*. Surabaya: Unesa University Press.
- Mahmuzar. 2013. *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*. Bandung: Penerbit Nusa Media
- Muntoha. 2010. *Otonomi Daerah dan Perkembangan Peraturan Daerah Bernuansa Syariah*. Yogyakarta: Safitria Insania Press
- MPR RI. 2017. *Check And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: MPR RI
- Rahman Mulyawan. 2015. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Bandung: Unpad Press
- Sahya Anggara. 2018. *Hukum Administrasi Negara*. Bandung: Pustaka Setia
- Sunarso. 2012. *Perbandingan Sistem Pemerintahan*. Yogyakarta: Penerbit Ombak.
- Suratman dan H.Philips Dillah. 2020. *Metode Penelitian Hukum*. Bandung: Alfabeta, CV.
- Yusri Munaf. 2016. *Hukum Administrasi Negara*. Pekanbaru: Marpoyan Tujuh.
- Zaki Ulya. 2019. *Buku ajar Hukum Kelembagaan Negara (Kajian Teoritis Kedudukan Lembaga Negara Pasca Reformasi)*. Langsa.

### B. Jurnal/Skripsi

- Andryan, dkk. 2015. *Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (Analisis Putusan*

- Mahkamah Konstitusi No.92/PUU-X/2012*) Usu Law Journal Vol. 3 Nomor 2 Agustus 2015.
- Benito Asdhie Kodiyat MS dan Candra Pulungan. 2022. *Kewenangan Wakil Menteri di Indonesia Ditinjau Dari Hukum Administrasi Negara*. Jurnal Grondwet, Vol, 1 Nomor 2 Juli 2022.
- Debora Sanur L. 2020. *Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus di Aceh*. Jurnal Politica, Vol 11 No, 1 Mei 2020
- Eka NAM Sihombing. 2016. *Problematika Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Problems On Forming Local Regulations Programs)*. Jurnal Legislasi Indonesia, Vol, 13 Nomor 03 September 2016
- Ida Hanifah dan Nurhilmiah. 2022. *Analisis Hukum Bentuk-Bentuk Radikalisme Pada Pendidikan Anak Usia Dini*. Journal of Education Humaniora and Social Science, Vol, 4 Nomor 3 Februari 2022
- Muhammad Riski. 2020. *Peran Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) Aceh Dalam Menerbitkan Qanun Jinayat Dalam Sistem Hukum Tata Negara*. Jurnal Justitia, Vol, 7 No. 1 2022.
- M Arif Munandar. 2019. *Peran Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) Dalam Membangun Masyarakat Madani di Banda Aceh*. Skripsi Jurusan Bimbingan dan Konseling Islam Fakultas Dakwan dan Komunikasi Universitas Islam Negeri Ar-Raniry.
- Trisnani. 2017. *Peran KIM Daerah Tertinggal Dalam Memanage Informasi Untuk Meningkatkan Pengetahuan dan Keterampilan Masyarakat Sekitar*. Jurnal Komunikasi, Media dan Informatika, Vol, 6 Nomor 1 April 2017

### **C. Undang-Undang**

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

Qanun Aceh Nomor 13 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Memberi Pertimbangan Majelis Permusyawaratan Ulama

Qanun Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Ulama

### **D. Internet**

KBBI <https://KBBI.web.id/peran> Diakses Pada Tanggal 10 Januari 2023 Pukul 14.00 Wib

MPU Aceh <https://mpu.Acehprov.go.id/> Diakses Pada Tanggal 23 Maret 2023 Pukul 14.00 Wib

**Lampiran : List Wawancara**

**Nama : Farhan Novindra**

**Asal Instansi : Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara**

### **LIST WAWANCARA**

- 1) Apa yang membedakan MPU dengan lembaga daerah lainnya?  
⇒ Majelis Permusyawaratan Ulama merupakan lembaga swadaya masyarakat yang mewadahi para ulama untuk membimbing, membina dan mengayomi kaum muslim.
- 2) Dalam sistem pemerintahan daerah di NAD bagaimana kedudukan MPU?  
⇒ Majelis Permusyawaratan Ulama berkedudukan sebagai lembaga daerah yang bersifat independen dan merupakan mitra kerja Pemerintah Aceh dan DPRA
- 3) Apa yang mendasari dibentuknya MPU?  
⇒ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh dan Qanun Nomor 2 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Ulama mengukuhkan dan memperkuat kedudukan MPU Aceh sebagai mitra sejajar Pemerintah Aceh dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, terumata pembangunan syariat Islam
- 4) Bagaimana sejarah dibentuknya MPU?  
⇒ Catatan sejarah Aceh dari zaman dulu membuktikan bahwa para ulama selalu mendapatkan tempat yang khusus di hati masyarakat. Dalam Qanun Al-Asyi 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.
- 5) Bagaimana peranan MPU dalam keterlibatan membentuk Qanun?  
⇒ Sebagai Mitra Pemerintah Aceh yang memberi fatwa, saran dan pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah Aceh. Kebijakan tersebut salah satunya adalah qanun hukum Jinayat. Peran dalam pembentukan dan penerapan qanun ini, MPU menjadi salah satu unsur, konseptor sekaligus pengawas.



- 6) Apa yang biasanya menjadi poin pertimbangan MPU dalam membentuk Qanun?  
⇒ Yang menjadi poin pertimbangan MPU dalam membentuk qanun terdiri dari keislaman, kejelasan tujuan, kejelasan rumusan, kedayagunaan, kebersamaan, akuntabilitas, responsif, pembakuan, dan kepastian hukum.
- 7) Bagaimana MPU menentukan Poin-Poin pertimbangannya dalam pembentukan Qanun  
⇒ Pemberian pertimbangan tidak boleh bertentangan dengan Syari'at Islam, UUD tahun 1945, UU No 11 tahun 2006 tentang pemerintahan Aceh, Peraturan perundang-undangan lainnya.
- 8) Apa yang membedakan MPU dengan DPRD dalam hal keterlibatan dalam pembentukan Qanun?  
⇒ Ketika dalam proses pembentukan Qanun bersama DPRD, dalam kesempatan tersebut Ulama tidak dilibat secara langsung sedangkan DPRD terlibat secara langsung dalam proses tahapan perencanaan, persiapan, pembahasan, dan pengesahan.
- 9) Apakah antara DPRD, MPU dan Bupati memiliki peranan yang sama kuatnya dalam membentuk Qanun?  
⇒ Berkenaan dengan kedudukan Ulama menurut Qanun ada dua, yaitu: pertama, kedudukan Ulama sebagai badan independen bukan sebagai pemerintah. kedua, kedudukan Ulama sebagai mitra sejajar pemerintah.
- 10) Apakah ada kendala yang dialami MPU dalam pembentukan Qanun?  
⇒ Tidak ada
- 11) Bagaimana Upaya yang dilakukan untuk mengatasi kendala tersebut?  
⇒ -