

**PENERAPAN HUKUM ISLAM  
DI PEMERINTAH DAERAH PROVINSI  
NANGROE ACEH DARUSSALAM (NAD)  
DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA**

*Oleh: Suparto*

**Pendahuluan**

Sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut UUD 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Salah satu agenda nasional yang sejak masa sebelum reformasi hingga saat ini banyak didengungkan adalah pembangunan hukum nasional, yang pada era reformasi banyak disebut dengan istilah reformasi hukum nasional. Sebelum reformasi, pembangunan hukum nasional ditujukan terutama untuk melakukan perubahan berbagai aturan hukum produk kolonial yang dipandang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan jaman dan kebutuhan pembangunan.

Sedangkan pada era reformasi, kebutuhan untuk melakukan reformasi hukum semakin kuat dengan adanya perubahan UUD 1945 yang cukup mendasar dan mencakup berbagai aspek sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman, terutama demokratisasi dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Kebutuhan tersebut semakin mendesak demi terwujudnya konsolidasi hukum sebagai suatu sistem yang banyak dilupakan karena euforia reformasi nasional.

Berdasarkan perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Aceh merupakan satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa terkait dengan salah satu karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang mempunyai budaya Islam yang kuat.

Konflik sosial dan pergolakan masyarakat Aceh untuk menentang pemerintah pusat dengan tujuan untuk merdeka melalui Gerakan Aceh Merdeka (GAM) berlangsung cukup lama. Di era orde baru pemerintah pusat menerapkan langkah

represif dengan memperlakukan Aceh sebagai Daerah Operasi Militer, akan tetapi meskipun telah berlangsung puluhan tahun dan banyak menimbulkan korban nyawa dan harta, ternyata juga tidak mampu menyelesaikan konflik sosial di Aceh.

Salah satu tuntutan rakyat Aceh kepada pemerintah pusat adalah diterapkannya Syari'at Islam atau hukum Islam, tetapi pemerintah tidak mengakomodir keinginan itu, karena pemerintah Indonesia pada era atau zaman orde baru masih menganut politik hukum kodifikasi dan unifikasi, sehingga tidak mungkin ada sebagian daerah di Indonesia menerapkan sistem hukum yang berbeda karena hal itu bertentangan dengan konsep negara kesatuan dan akan melahirkan bibit-bibit disintegrasi bangsa.

### **Latar Belakang diterbitkannya UU No. 18 Tahun 2001 dan UU No. 11 Tahun 2006.**

Berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan pada masa lalu yang menitikberatkan pada sistem yang terpusat dipandang sebagai sumber bagi munculnya ketidakadilan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Kondisi yang demikian ini memunculkan pergolakan masyarakat di Provinsi Daerah Istimewa Aceh yang dimanifestasikan dalam berbagai bentuk reaksi. Apabila hal tersebut tidak segera direspons dengan arif dan bijaksana, maka akan dapat mengancam keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tanggapan terhadap hal tersebut berupa perubahan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagaimana ditetapkan dalam:

- a. Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1999 telah mengamanatkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1999, antara lain memberikan Otonomi Khusus kepada Provinsi Daerah Istimewa Aceh;
- b. Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2000 telah dilakukan perubahan kedua terhadap Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia, antara lain dalam Pasal 18B ayat (1) Negara

mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang; dan

- c. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/2000 telah merekomendasikan agar Undang-undang tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh dapat dikeluarkan selambat-lambatnya bulan Mei 2001.

Sejarah panjang keberadaan masyarakat Aceh di bumi Nusantara, memperlihatkan bahwa kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara di daerah tersebut telah mampu menata kehidupan kemasyarakatan yang unik, egaliter, dan berkeimbangan dalam menyiapkan kehidupan duniawi dan ukhrawi. Sebuah semboyan kehidupan bermasyarakat telah menjadi pegangan umum yakni "Adat bak Po Teumeureuhom; hukom bak Syiah Kuala; Qanun bak Putro Phang; Reusam bak Laksamana" (adat dari Sultan, hukum dari Ulama, Qanun dari Putri Pahang, reusam dari Laksamana). Semboyan ini masih dapat diartikulasikan dalam perspektif modern dalam bernegara dan mengatur pemerintahan yang demokratis dan bertanggung jawab. Tatanan kehidupan yang demikian itu, sangat memungkinkan untuk dilestarikan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, di Negara Kesatuan Republik Indonesia yang menganut semboyan Bhinneka Tunggal Ika.

Dengan berlandaskan kepada dasar hukum dan nilai sejarah di atas, maka untuk Provinsi Daerah Istimewa Aceh dipandang perlu untuk mendapatkan kesempatan menyelenggarakan pemerintahan daerah dalam bentuk otonomi khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hal mendasar dari undang-undang No. 18 Tahun 2001 adalah pemberian kesempatan yang lebih luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri termasuk sumber-sumber ekonomi, menggali dan memberdayakan sumber daya alam dan sumber daya manusia, menumbuhkembangkan prakarsa, kreativitas dan demokrasi, meningkatkan peran serta masyarakat, menggali dan mengimplementasikan tata bermasyarakat yang sesuai dengan nilai luhur kehidupan

masyarakat Aceh, memfungsikan secara optimal Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam memajukan penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan mengaplikasikan syariat Islam dalam kehidupan bermasyarakat.

Undang-undang No. 18 Tahun 2001 menempatkan titik berat otonomi khusus pada Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang pelaksanaannya diletakkan pada daerah Kabupaten dan Kota atau nama lain secara proporsional. Kekhususan ini merupakan peluang yang berharga untuk melakukan penyesuaian struktur, susunan, pembentukan dan penamaan pemerintahan di tingkat lebih bawah yang sesuai dengan jiwa dan semangat berbangsa dan bernegara yang hidup dalam nilai-nilai luhur masyarakat Aceh, diatur dalam Peraturan Daerah yang disebut dengan Qanun.

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

Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa. Perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia menempatkan Aceh sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa dan khusus, terkait dengan karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi.

Kehidupan masyarakat Aceh yang demikian terartikulasi dalam perspektif modern dalam bernegara dan berpemerintahan yang demokratis serta bertanggung jawab. Tatanan kehidupan yang demikian merupakan perwujudan di dalam semboyan Bhinneka Tunggal Ika. Ketahanan dan daya juang tinggi tersebut bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan syari'at Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat, sehingga Aceh menjadi salah satu daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Kehidupan demikian,

menghendaki adanya implementasi formal penegakan syari'at Islam. Itulah yang menjadi bagian dari latar belakang terbentuknya Mahkamah Syar'iyah yang menjadi salah satu bagian dari anatomi keistimewaan Aceh. Penegakan syari'at Islam dilakukan dengan asas personalitas ke-Islaman terhadap setiap orang yang berada di Aceh tanpa membedakan kewarganegaraan, kedudukan, dan status dalam wilayah sesuai dengan batas-batas daerah Provinsi Aceh.

Aspirasi yang dinamis masyarakat Aceh bukan saja dalam kehidupan adat, budaya, sosial, dan politik mengadopsi keistimewaan Aceh, melainkan juga memberikan jaminan kepastian hukum dalam segala urusan karena dasar kehidupan masyarakat Aceh yang religius telah membentuk sikap, daya juang yang tinggi, dan budaya Islam yang kuat. Hal demikian menjadi pertimbangan utama penyelenggaraan otonomi khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh.

Pembentukan Kawasan Sabang dengan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2000 adalah rangkaian dari upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Aceh, dan menjadi pendorong pertumbuhan ekonomi dan pembangunan di kawasan Aceh serta modal bagi percepatan pembangunan daerah lain. Dalam perjalanan penyelenggaraan keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dipandang kurang memberikan kehidupan di dalam keadilan atau keadilan di dalam kehidupan. Kondisi demikian belum dapat mengakhiri pergolakan masyarakat di Provinsi Daerah Istimewa Aceh yang dimanifestasikan dalam berbagai bentuk reaksi. Respon Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat melahirkan salah satu solusi politik bagi penyelesaian persoalan Aceh berupa Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 yang mengatur penyelenggaraan otonomi khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Dalam pelaksanaannya undang-undang tersebut juga belum cukup memadai dalam menampung aspirasi dan kepentingan pembangunan ekonomi dan keadilan politik. Demikian juga dari pihak Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang terus memberontak untuk menuntut kemerdekaan dari pemerintah Republik Indonesia.

Bencana alam, gempa bumi, dan tsunami yang terjadi di Aceh telah menumbuhkan solidaritas seluruh potensi bangsa untuk membangun kembali masyarakat dan wilayah Aceh. Begitu pula telah tumbuh kesadaran yang kuat dari Pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka untuk menyelesaikan konflik secara damai, menyeluruh, berkelanjutan, serta bermartabat yang permanen dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal demikian adalah sebuah kemutlakan. Nota Kesepahaman (*Memorandum of Understanding*) antara Pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka yang ditandatangani pada tanggal 15 Agustus 2005 menandakan kilas baru sejarah perjalanan Provinsi Aceh dan kehidupan masyarakatnya menuju keadaan yang damai, adil, makmur, sejahtera, dan bermartabat. Hal yang patut dipahami bahwa Nota Kesepahaman adalah suatu bentuk rekonsiliasi secara bermartabat menuju pembangunan sosial, ekonomi, dan politik di Aceh secara berkelanjutan, sehingga pemerintah mengakomodirnya dalam bentuk Undang-Undang yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 mengatur dengan tegas bahwa Pemerintahan Aceh merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tatanan otonomi seluas-luasnya yang diterapkan di Aceh berdasarkan Undang-Undang ini merupakan subsistem dalam sistem pemerintahan secara nasional. Dengan demikian, otonomi seluas-luasnya pada dasarnya bukanlah sekadar hak, tetapi lebih dari itu yaitu merupakan kewajiban konstitusional untuk dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan di Aceh. Oleh karena itu, pengaturan dalam *qanun* yang banyak diamanatkan dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh merupakan wujud konkret bagi terselenggaranya kewajiban konstitusional tersebut dalam pelaksanaan pemerintahan Aceh di propinsi dan kabupaten/kota, dan merupakan acuan yang bermartabat untuk mengelola urusan pemerintahan secara mandiri sebagai bagian dari wilayah kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengaturan kewenangan luas yang diberikan kepada Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota yang tertuang dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh merupakan wujud kepercayaan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah untuk mempercepat

terwujudnya kesejahteraan yang berkeadilan dan keadilan yang berkesejahteraan di Aceh . Adanya ketentuan di dalam Undang-Undang ini mengenai perlunya norma, standar, prosedur, dan urusan yang bersifat strategis nasional yang menjadi kewenangan Pemerintah, bukan dimaksudkan untuk mengurangi kewenangan yang dimiliki Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota, melainkan merupakan bentuk pembinaan, fasilitasi, penetapan dan pelaksanaan urusan pemerintahan yang bersifat nasional .

Pengaturan perimbangan keuangan pusat dan daerah tercermin melalui pemberian kewenangan untuk pemanfaatan sumber pendanaan yang ada. Kerja sama pengelolaan sumber daya alam di wilayah Aceh diikuti dengan pengelolaan sumber keuangan secara transparan dan akuntabel dalam rangka perencanaan, pelaksanaan, serta pengawasan. Selanjutnya, dalam rangka mendukung pertumbuhan ekonomi masyarakat Aceh dilakukan pembangunan infrastruktur, penciptaan lapangan kerja, dan pengentasan kemiskinan, dan kemajuan kualitas pendidikan, pemanfaatan dana otonomi khusus yang merupakan bagian yang tak terpisahkan dari pertumbuhan ekonomi nasional.

Pengakuan dari pemerintah pusat atau formalisasi dari penggunaan Syari'at Islam kalau kita tinjau dalam konteks historis dan kekinian agama dalam perspektif pascakolonial, Aceh memang merupakan wilayah dalam artian teritorial dan waktu dimana agama telah menjadi prototipe ideal instrumen kolonialisasi. Meskipun hal ini sering berada di luar kesadaran sosiologis orang Aceh. Bahkan ulama Aceh itu sendiri, serta cendekiawan muslim nusantara serta komunitasnya tidak sadar jika mereka telah berubah dari aktor teologis menjadi aktor ideologis yang mana mereka telah menggunakan agama sebagai instrumen kolonialisasi teristimewa dalam periode bernegara pascakolonial.<sup>1)</sup>

Sepanjang telaah tentang sejarah hukum di Indonesia, maka nampak jelas, bahwa sejak berabad-abad yang lalu, hukum Islam itu telah menjadi hukum yang

---

<sup>1)</sup> M. Daud Ali, *Hukum Islam Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Islam Di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 74.

hidup di tengah-tengah masyarakat Islam di Indonesia. Betapa hidupnya hukum Islam itu, dapat dilihat dari banyaknya pertanyaan yang disampaikan masyarakat melalui berbagai media, untuk dijawab oleh seorang ulama atau mereka yang mengerti tentang hukum Islam.

Di negara kita, bukan saja hukum Islam dalam pengertian syariat yang dijadikan sebagai sumber hukum, tetapi juga hukum adat, hukum eks kolonial Belanda yang sejalan dengan asas keadilan dan sudah diterima masyarakat, tetapi kita juga menjadikan berbagai konvensi internasional sebagai sumber dalam merumuskan kaidah hukum positif kita. Ketika hukum positif itu telah disahkan, maka yang berlaku itu adalah hukum nasional kita, tanpa menyebut lagi sumber hukumnya.<sup>2)</sup>

Penerapan Syari'at Islam di Aceh secara sosiologi hukum merupakan pengejawantahan dari hukum yang tumbuh dan berkembang dimasyarakat. Aktualisasi Islam di aceh sering dikaitkan secara keliru dengan pelaksanaan Syari'at Islam. Syari'at Islam itu memang harus dan wajib diberlakukan, dan bahkan sesungguhnya ia memang berlaku sampai kapanpun di kalangan umat Islam.

Syariat Islam tidak perlu dan tidak boleh direduksi maknanya sekedar menjadi persoalan internal institusi negara. Bahwa hukum negara harus mencerminkan esensi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, memang sudah seharusnya melalui prinsip hirarki norma dan elaborasi norma. Sumber norma yang mencerminkan keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa itu dapat datang dari mana saja, termasuk dari sistem syari'at Islam. Tetapi sekali nilai-nilai yang terkandung di dalamnya telah diadopsikan, maka sumber norma syari'at itu tidak perlu disebut lagi, karena namanya sudah menjadi hukum negara yang berlaku umum secara nasional. Namanya adalah hukum nasional berdasarkan Pancasila, meskipun isi dan esensinya adalah norma "*Syari'at Islam*".<sup>3)</sup>

---

<sup>2)</sup> Artidjo Alkotsar, *Identitas Hukum Nasional*, Yogyakarta, FH UII, 1997, hlm. 25.

<sup>3)</sup> M. Daud Ali, *Op Cit*, hlm. 75.

## **Kedudukan Mahkamah Syar'iyah dalam Sistem Peradilan di Indonesia**

Jika Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Aceh dan Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh ditinjau dalam kerangka UUD 1945 hasil amandemen keempat yang disahkan pada sidang tahunan MPR tahun 2002 lalu, maka Mahkamah Syar'iyah yang berada di Provinsi Aceh berada dalam kerangka kekuasaan kehakiman sebagaimana yang disebutkan di dalam UUD 1945.

Bab IX mengenai kekuasaan kehakiman menyebutkan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Dengan kata lain apabila dihubungkan dengan keberadaan Mahkamah Syar'iyah harus berada di dalam salah satu lingkungan peradilan tersebut.

Hal tersebut diatas merupakan upaya dari pembuat amandemen UUD 1945 untuk tetap mempertahankan keempat lingkungan peradilan seperti yang telah lama diatur di dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang pada tahun 1999 telah diubah lagi dengan adanya Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman yang baru yakni UU No. 4 Tahun 2004.

Perubahan Undang-Undang tersebut tidak membuat suatu perubahan jumlah lingkungan peradilan. Keempat lingkungan peradilan seperti lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha negara tetap dipertahankan. Kebutuhan yang cukup berkembang pada waktu itu mengenai perlunya suatu pengadilan yang relatif sederhana dalam memproses perkara dan juga relatif cepat menangani perkara atau dengan kata lain kebutuhan adanya peradilan khusus, dipandang sudah terpenuhi dengan adanya *Pasal* 15 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Dalam *Pasal* 15 ayat (1) dan (2) disebutkan bahwa :

- (1) Pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan Peradilan sebagaimana dimaksud dalam *Pasal* 10 yang diatur dengan Undang-Undang.
- (2) Peradilan Syariah Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan agama sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan peradilan agama dan merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan umum sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan peradilan umum.

Pembentukan Mahkamah Syar'iyah yang merupakan implementasi dari otonomi khusus bagi masyarakat Aceh adalah peradilan Syari'at Islam. Mahkamah Syar'iyah sebagai badan peradilan khusus sama seperti layaknya pengadilan umum yang memiliki wewenang yurisdiksi untuk subyek tertentu. Peradilan Syariah Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan agama sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan Peradilan Agama dan merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan umum sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan Peradilan Umum.

Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh mengatur kewenangan Mahkamah Syar'iyah yang pengaturan lebih lanjut didelegasikan kepada *qanun* (peraturan daerah). Kewenangan yang terdapat di dalam Undang-undang ini merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kewenangan absolute yang terdapat di dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Sebagai lembaga yang menyelenggarakan Peradilan Syari'at Islam, di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sebagai bagian dari sistem peradilan nasional dilakukan oleh Mahkamah Syar'iyah yang bebas dari pengaruh pihak manapun. Hal ini merupakan prinsip yang sama dengan prinsip kekuasaan kehakiman sebagaimana yang terdapat di dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Sebagai lembaga yang menyelenggarakan Peradilan Syari'at Islam, kewenangan tersebut didasarkan atas Syari'at Islam dalam hukum nasional, yang diatur lebih lanjut dengan *Qanun* Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. *Qanun* Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah Peraturan Daerah sebagai pelaksanaan undang-undang di wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam rangka penyelenggaraan otonomi khusus. Penyebutan peraturan daerah dengan nama "*qanun*" ini merupakan hal yang khusus di Aceh dan tidak dijumpai penyebutan serupa di daerah-daerah lainnya. Qanun yang mengatur mengenai peradilan Syari'at Islam hanya diberlakukan di Aceh dan hanya di berlakukan bagi pemeluk agama Islam. Hal ini secara tegas ditentukan dalam *Pasal* 128 ayat (2) Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006. Ini berarti bahwa asas yang dianut adalah personalitas keislaman di samping asas territorial. Seperti dijelaskan sebelumnya bahwa karakter khas dalam sejarah perjuangan rakyat Aceh adalah adanya ketahanan dan daya juang yang tinggi yang bersumber pada pandangan hidup, karakter sosial dan kemasyarakatan dengan budaya Islam yang kuat sehingga daerah Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Karakter khas tersebut merupakan latar belakang yang berpengaruh secara kuat dalam pemberian kewenangan yang luas dalam menjalankan pemerintahan bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh, dalam bentuk otonomi khusus. Salah satu akibat adanya otonomi khusus tersebut ialah letak kedudukan dari Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam berada langsung di bawah Undang-undang. Dalam hal ini Undang-undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Letak Qanun Provinsi yang berada langsung di bawah Undang-undang tersebut, mempunyai konsekuensi yang sangat luas apabila meninjau kewenangan Mahkamah Syar'iyah. Hukum acara perdata dan pidana perlu ditinjau lagi atau bahkan bisa berubah sama sekali bila tidak sesuai dengan syari'at Islam. Pengaturan tersebut dapat dibuat dalam bentuk Qanun Provinsi.

Mahkamah Syar'iyah Provinsi juga bertugas dan berwenang mengadili dalam tingkat pertama dan terakhir sengketa kewenangan antar Mahkamah Syar'iyah di Nanggroe Aceh Darussalam. Sementara sengketa-wewenang antara Mahkamah Syar'iyah dan Pengadilan dalam lingkungan peradilan lain menjadi wewenang Mahkamah Agung Republik Indonesia untuk tingkat pertama dan tingkat terakhir. Mahkamah Syar'iyah untuk pengadilan tingkat kasasi dilakukan pada Mahkamah Agung Republik Indonesia. Kewenangan Mahkamah Syar'iyah sebagaimana termaksud di atas, diberlakukan bagi pemeluk agama Islam. Semua kewenangan Badan Peradilan Agama menurut Undang-undang Nomor 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama yang telah ada di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dinyatakan menjadi kewenangan Mahkamah Syar'iyah menurut Qanun No. 10 Tahun 2002 ini. Sepanjang Qanun mengenai hukum materil dan formil sebagaimana dimaksud dengan *Pasal 49*, *Pasal 53* dan *Pasal 54* maka perkara perdata, pidana dan sengketa tata usaha Negara (TUN) diselesaikan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>4)</sup>

Pengaturan kewenangan Mahkamah Syar'iyah yang mencakup ketiga bidang tersebut diatas adalah sesuai dengan kehendak *Pasal 28* ayat (3) Undang-undang Nomor 11 tahun 2006, yang mengharuskan kewenangan Mahkamah Syar'iyah didasarkan atas Syari'at Islam. Oleh karena Syari'at Islam dalam tatanan hukumnya mencakup semua aspek hukum, baik hukum publik maupun hukum privat, maka kewenangan Mahkamah Syar'iyah yang ditetapkan dalam Qanun Nomor 10 Tahun 2002 tentang Peradilan Syari'at Islam mencakup pula seluruh aspek hukum yang memerlukan penyelesaiannya melalui lembaga peradilan.

*Qanun* Nomor 10 Tahun 2002 tentang Peradilan Syariat Islam itu lebih menegaskan mengenai kewenangan Mahkamah Syar'iyah yang ada di dalam Keppres Nomor 11 Tahun 2003 tentang Mahkamah Syar'iyah. Dalam *Pasal 3* ayat (1) dan (2) disebutkan bahwa :

---

<sup>4)</sup> *Qanun* No. 10 Tahun 2002 Tentang Peradilan Syari'at Islam

1. Kekuasaan dan kewenangan Mahkamah Syar'iyah dan Mahkamah Syar'iyah Provinsi adalah kekuasaan dan kewenangan Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama, ditambah dengan kekuasaan dan kewenangan lain yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat dalam ibadah dan Syiar Islam yang ditetapkan dalam *Qanun*.
2. Kekuasaan dan kewenangan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan secara bertahap sesuai dengan kemampuan kompetensi dan ketersediaan sumberdaya manusia dalam kerangka sistem peradilan nasional.

Dari uraian di atas dapat ditegaskan bahwa isi *Pasal 3* ayat (1) Keppres Nomor 11 tahun 2003 tentang Mahkamah Syar'iyah Provinsi di Nanggroe Aceh Darussalam yang membatasi kewenangan Mahkamah Syari'iyah hanya pada kewenangan Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama ditambah dengan kewenangan lain yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat dalam bidang aqidah, ibadah dan Syiar Islam saja, belum selaras bahkan tidak sejalan dengan ketentuan dan semangat yang terkandung dalam *Pasal 25* ayat (2) Undang-undang Nomor 18 tahun 2001 yakni semangat untuk menerapkan Syari'at Islam secara kaffah (menyeluruh) di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Apalagi Keppres tidak mempunyai kapasitas untuk mengatur kekuasaan dan kewenangan lembaga peradilan khususnya Peradilan Syari'at Islam di Nanggroe Aceh Darussalam. Hal ini karena Undang-undang tersebut secara tegas telah mendelegasikan Kepada *Qanun*.

Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam untuk mengatur kewenangan Mahkamah Syar'iyah berdasarkan patokan yang ditetapkan sendiri oleh Undang-undang tersebut yakni didasarkan atas Syar'iat Islam. Akan tetapi bila kita memperhatikan tentang kemajuan langkah-langkah persiapan yang dilakukan guna mengambil alih kewenangan Pengadilan Agama dan Pengadilan Negeri oleh Mahkamah Syar'iyah sampai saat ini masih belum maksimal, sehingga untuk saat ini mengingat belum lengkapnya perangkat baik perundang-undangan, kepaniteraan dan administrasi Mahkamah Syar'iyah sehingga masih membutuhkan waktu lagi bagi Mahkamah

Syar'iyah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam agar dapat mengambil alih secara penuh kewenangan Peradilan Umum.

### **Penerapan Syariat Islam di Aceh dalam Perspektif Politik Hukum.**

Pergantian rezim dari orde baru ke orde reformasi menyebabkan terjadinya amandemen UUD 1945, yaitu semenjak tahun 1999 sampai 2002. Kondisi itu menyebabkan adanya perubahan/pergeseran dalam politik hukum menyangkut prinsip-prinsip dari kodifikasi dan unifikasi ke kodifikasi, unifikasi dan pluralisme. Sehingga menyebabkan adanya perubahan dalam sistem hukum di Indonesia seperti yang terjadi di Provinsi NAD. Apa yang berlaku di Aceh merupakan ujian bagi pemerintah apakah pluralisme hukum akan menyebabkan disintegrasi bangsa (paradigma orde baru) atau malah memperkuat integrasi.

Pada zaman orde baru, pluralisme hukum sangat ditentang karena dianggap bertentangan dengan konsep negara kesatuan dan bisa menimbulkan bibit disintegrasi bangsa. Bila kita cermati apa yang terjadi di Aceh menunjukkan fenomena yang menarik, terutama bila dilihat dari perspektif politik hukum nasional. Tampaknya, disadari atau tidak, keberadaan Undang-Undang No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa dan Undang-Undang No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam serta Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh telah membuka jalan bagi proses pluralisme hukum di Indonesia. Sesuatu yang sejak era Orde Baru sangat dihindari karena dikhawatirkan dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Wawasan politik hukum nasional yang dikembangkan saat itu adalah bahwa seluruh kepulauan nusantara merupakan satu kesatuan hukum nasional yang mengabdikan kepada kepentingan nasional. Politik hukum nasional yang dikembangkan adalah politik hukum unifikasi. Dengan pemberlakuan Syari'at Islam dan dibentuknya lembaga Mahkamah Syar'iyah

tampaknya ide tentang satu kesatuan hukum (unifikasi) itu lama-kelamaan akan kehilangan relevansinya atau runtuh dengan sendirinya.<sup>5)</sup>

Bukti nyata dari adanya pluralisme dalam politik hukum nasional adalah pernyataan pada butir ke-2 TAP MPR No.IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara tentang Arah Kebijakan Bidang Hukum yaitu :

*Menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta memperbaharui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidakadilan gender dan ketidaksesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi.*

Pada kutipan di atas tampak kalimat unifikasi sudah tidak begitu ditonjolkan. Ini berbeda dengan redaksi pada TAP MPR No.IV/MPR/1978 butir (c) yang berbunyi :

*Peningkatan dan penyempurnaan pembinaan hukum nasional, dengan antara lain mengadakan pembaharuan kodifikasi serta unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu dengan jalan memperhatikan kesadaran hukum dalam masyarakat*

Redaksi yang serupa dapat pula dijumpai pada TAP MPR No.II/MPR/1983 butir (c) yang berbunyi :

*Meningkatkan dan menyempurnakan pembinaan hukum nasional dalam rangka pembaharuan hukum, dengan antara lain mengadakan kodifikasi serta unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu dengan memperhatikan kesadaran hukum yang berkembang dalam masyarakat.*

Tidak jauh berbeda redaksi yang terdapat pada TAP MPR No.II/MPR/1988 butir (c), yang berbunyi :

*Dalam rangka pembangunan hukum perlu lebih ditingkatkan upaya pembinaan hukum secara terarah dan terpadu, antara lain kodifikasi dan unifikasi bidang-bidang hukum tertentu serta penyusunan perundang-undangan baru yang sangat*

---

<sup>5)</sup> Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 2004, hlm. 128.

*dibutuhkan untuk dapat mendukung pembangunan di berbagai bidang sesuai dengan tuntutan pembangunan, serta tingkat kesadaran masyarakat.*

Tentang politik hukum nasional yang terdapat dalam redaksi TAP MPR No.IV/MPR/1988 butir (c) dan TAP MPR No.II/MPR/1983 butir (c) dan TAP MPR No.II/MPR/1988 butir (c) tersebut, memang ada isyarat bahwa politik hukum unifikasi itu tidak bersifat mutlak atau berlaku untuk semua materi hukum. Unifikasi hanya berlaku terhadap materi hukum yang mungkin di unifikasikan atau meminjam istilah Mochtar Kusumaatmaja hukum yang bersifat netral seperti hukum pidana. Adapun berkaitan dengan materi hukum tidak netral seperti hukum keluarga (perkawinan; perceraian; pewarisan) tetap diatur sesuai dengan ketentuan agama masing-masing.<sup>6)</sup>

Argumen tersebut mengisyaratkan bahwa akar-akar politik hukum pluralisme itu sudah tampak pada TAP-TAP MPR sebelum TAP MPR No.IV/MPR/1999, hanya diterapkan dalam konteks terbatas. Namun, sejak diberlakukannya Undang-Undang No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa, Undang-Undang No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, dan Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh penerapan unifikasi hukum terbatas dengan sendirinya terhapus. Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam melalui Mahkamah Syar'iyah berhak untuk mengadili perkara-perkara pidana yang melibatkan umat Islam. Materi hukum yang digunakan adalah materi hukum pidana Islam (fiqh al-jinayah). Hal serupa tampaknya akan terjadi di Provinsi Papua dengan hukum adatnya.<sup>7)</sup>

Dengan demikian, redaksi “*menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat*” dalam TAP MPR No.IV/MPR/1999 tidak bisa lagi dipahami seperti pemahaman-pemahaman sebelumnya bahwa hukum agama dan hukum adat merupakan bahan

---

<sup>6)</sup> *Ibid.* hlm. 127.

<sup>7)</sup> *Ibid.* hlm. 128.

baku pembentukan hukum nasional. Namun, lebih dari sekedar itu, kedua sistem hukum itu diakui keberadaannya dan dapat saja diberlakukan secara positif bila masyarakat menghendaknya. Sehingga pemahaman kita terhadap pengertian unifikasi pun dengan sendirinya mengalami pergeseran pula. Apalagi bila fenomena itu dikaitkan dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah.<sup>8)</sup>

Sebagaimana diketahui, undang-undang tersebut secara konseptual telah memberikan suasana yang dalam beberapa hal berbeda dengan era sebelumnya. Hal itu dikarenakan dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah itu mengamanatkan untuk memberikan kesempatan yang luas kepada daerah untuk mengembangkan berbagai potensinya dan mengubah paradigma pemerintahan yang sangat sentralistik dan serba terpusat. Dijelaskan dalam kedua UU tentang Otonomi Daerah tersebut, hanya bidang-bidang yang berkaitan dengan politik luar negeri, hankam, moneter, fiskal, peradilan, dan agama menjadi wewenang pusat, sisanya dikelola di daerah.<sup>9)</sup>

Namun, apa yang terjadi? Kendati bidang peradilan dan agama menjadi kewenangan pusat, tetapi realitas berbicara sebaliknya. Pemahaman tentang peradilan hanyalah sebatas hierarki proses peradilan semata-mata bukan materi hukumnya. Artinya, konsep otonomi daerah mengisyaratkan dan memberi wewenang kepada daerah untuk mencari penyelesaian-penyelesaian sengketa hukum alternatif yang diharapkan lebih sesuai dengan rasa keadilan masyarakat. Inilah yang secara nyata tergambarkan dalam kasus Mahkamah Syar'iyah di Nanggroe Aceh Darussalam. Artinya, pemberlakuan syariah Islam di Aceh melalui pemberian status otonomi khusus, terlepas adanya unsur-unsur politis di dalamnya, adalah gambaran nyata bahwa era pluralisme hukum akan bergulir terus dan merupakan keniscayaan dari diberlakukannya otonomi daerah.

---

<sup>8)</sup> *Ibid.*

<sup>9)</sup> *Ibid.* hlm. 129.

Dengan demikian, bila unifikasi selama ini diasumsikan sebagai adanya satu kesatuan hukum di seluruh wilayah Nusantara, maka setelah berlakunya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah itu, unifikasi lebih dipahami sebagai satu kesatuan wilayah hukum nasional, terutama dikaitkan dengan aspek pembinaan aparatur dan hierarki kekuasaannya. Artinya, kendati Mahkamah Syar'iyah berhak untuk mengadakan sistem peradilan tersendiri tetapi muaranya tetap ke Mahkamah Agung Republik Indonesia di Jakarta.<sup>10)</sup>

### **Kesimpulan**

Konflik sosial dan pergolakan masyarakat Aceh untuk menentang pemerintah pusat dengan tujuan untuk merdeka melalui Gerakan Aceh Merdeka (GAM) berlangsung cukup lama. Di era orde baru pemerintah pusat menerapkan langkah represif dengan memperlakukan Aceh sebagai Daerah Operasi Militer, akan tetapi meskipun telah berlangsung puluhan tahun dan banyak menimbulkan korban nyawa dan harta, ternyata juga tidak mampu menyelesaikan konflik sosial di Aceh. Di era reformasi untuk mengatasi permasalahan tersebut pemerintahan pusat mengeluarkan Undang-Undang No. 18 Tahun 2001 Tentang otonomi khusus sebagai solusi politik

Terjadinya bencana alam gempa bumi dan tsunami telah menumbuhkan solidaritas dan kebersamaan untuk bersama-sama membangun Aceh, termasuk penyelesaian konflik secara menyeluruh dengan GAM dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang ditandai dengan penandatanganan kesepakatan antara pemerintah Indonesia dan GAM di Helsinki Finlandia.

Tindak lanjut dari kesepakatan damai tersebut adalah dikeluarkannya UU No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh dan salah satu isi dari UU tersebut adalah diterapkannya Syari'at Islam dan dibentuknya Mahkamah Syar'iyah di NAD, walaupun di UU sebelumnya hal tersebut juga diakomodir (UU No. 4 Tahun 1999 dan UU No. 18 Tahun 2001).

---

<sup>10)</sup> *Ibid.* hlm. 130.

Kedudukan Mahkamah Syar'iyah sebagai bagian dari sistem peradilan nasional sudah ditegaskan dalam UU No. 4 Tahun 2004 (Penyempurnaan No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman) dan Keputusan Presiden RI No. 11 Tahun 2003 tentang Mahkamah Syar'iyah dan Mahkamah Syar'iyah propinsi. Dengan lahirnya Mahkamah Syar'iyah maka lembaga peradilan agama yang ada sebelumnya melebur ke dalam lembaga peradilan Mahkamah Syar'iyah sehingga tidak ada dualisme peradilan Agama di Aceh.

Di era reformasi ada perubahan politik hukum dari yang sebelumnya bersifat kodifikasi dan unifikasi (zaman orde baru) menjadi bersifat kodifikasi, unifikasi dan pluralisme. Ini akan menjadi ujian bagi pemerintah apakah pluralisme hukum dapat menyebabkan disintegrasi atau memperkuat integrasi. UUD 1945 pasca amandemen mengakui dan menghormati adanya satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang tentunya akan menimbulkan konsekwensi adanya sistem hukum yang berbeda pada daerah yang bersangkutan.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

Artidjo Alkotsar, *Identitas Hukum Nasional*, Yogyakarta, FH UII, 1997.

Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 2004.

M. Daud Ali, *Hukum Islam Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Islam Di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.

### B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 Tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang No. 35 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang No. 44 Tahun 1999 tentang pelaksanaan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh.

Undang-Undang No. 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi NAD.

Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh.

Keppres No. 11 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Sar'iyah dan Mahkamah Sar'iyah Provinsi.

Qanun No. 10 Tahun 2002 Tentang Peradilan Syari'at Islam