

**HUKUM ISLAM VERSUS HUKUM NASIONAL:  
Studi atas Pro Kontra Qanun Jinayat di Aceh**  
Nurrohman

Abstrak

Formalisasi syari'at Islam merupakan tema yang selalu mengundang pro dan kontra sejak awal pendirian negara republik Indonesia . Pro kontra tentang hal ini telah beberapa kali muncul. Akhir-akhir ini muncul kembali di Aceh, khususnya setelah disahkannya Qanun Jinayah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA). Qanun yang sudah disahkan oleh DPRA ternyata tidak bisa dilaksanakan karena tidak ada petunjuk pelaksanaannya dan tidak mendapatkan persetujuan dari gubernur. Ada yang berpendapat bahwa tidak adanya petunjuk pelaksanaan merupakan penghambat utama yang menjadikan qanun ini tidak efektif.

Tulisan ini akan berusaha menjelaskan bahwa masalah juklak bukan merupakan faktor utama yang menghambat implementasi qanun jinayah. Banyak faktor yang mesti dipertimbangkan agar qanun jinayah nantinya benar-benar bisa diimplementasikan. Akan tetapi sebelum faktor-faktor itu didiskusikan lebih lanjut, terlebih dahulu akan dijelaskan bagaimana sejarah pasang surut atau pro kontra formalisasi hukum Islam di Aceh. Tulisan ini akan ditutup dengan tawaran model atau pendekatan penerapan syari'at Islam yang kiranya bisa digunakan.

Kata kunci : hukum Islam, hukum nasional, jinayah (hukum pidana Islam)

Abstract

The formalization of Islamic law is a topic that always draws pros and cons from the early beginning of the establishment of the Republic of Indonesia. Pros and cons about this topic have been emerged several times. Recently this theme to be debated again, particularly after the legislatures of Aceh (DPRA) imposed Qanun Jinayah (criminal law in Islam). Unfortunately Qanun that has been agreed upon by legislatures cannot be effectively implemented because there is no Governor ratification as well as operational guidance. One opinion said that the absence of operational guidance is the main factor causing this qanun cannot be effectively implemented. This writing want to try to explain that operational guidance is actually not the main factor hindering the implementation of Qanun Jinayah. There are many things or factors that should be considered in order to make this qanun can be implemented. But before these factors discussed further it will be firstly explained how the history of up and down or pros and cons of formalization of Islamic law in Aceh. This writing will be closed by suggestion on model or approach that might be used to implement sharia law.

Key words : Islamic law, National Law , Jinayat (Islamic Criminal Law)

Tulisan saudara Azharsyah , Dosen Fakultas Syari'ah IAIN Ar-Raniry Darussalam, yang berjudul "Qanun Jinayah : implementatifkah ?" yang dimuat di website The Aceh Institute ( [www.acehinstitute.org](http://www.acehinstitute.org)) pada tanggal 28 Desember 2009 menarik perhatian saya bukan saja karena saya sama-sama dosen Fakultas Syari'ah yang juga memiliki kepedulian terhadap perkembangan ilmu syari'ah tapi juga karena saya memiliki pandangan yang sedikit berbeda dengan "keyakinan" penulisnya. Di bagian akhir tulisannya saudara Azharsyah mengatakan "kalaupun pengesahan Qanun Jinayah beserta hukuman rajamnya dilakukan, untuk saat ini saya tidak yakin qanun tersebut dapat diimplementasikan karena petunjuk pelaksananya (juklak) tidak ada. Seharusnya qanun tersebut dibuat sekaligus dengan petunjuk pelaksananya." Dengan kata lain juklak merupakan faktor utama yang menghambat implementasi qanun jinayah.

Tulisan ini akan berusaha menjelaskan bahwa masalah juklak bukan merupakan faktor utama yang menghambat implementasi qanun jinayah. Banyak faktor yang mesti dipertimbangkan agar qanun jinayah nantinya benar-benar bisa diimplementasikan. Akan tetapi sebelum faktor-faktor itu didiskusikan berikut, terlebih dahulu akan dijelaskan bagaimana sejarah pasang surut atau pro kontra perjalanan formalisasi hukum Islam di Aceh. Tulisan ini akan ditutup dengan tawaran model atau pendekatan penerapan syari'at Islam yang kiranya bisa digunakan.

#### Perjalanan Formalisasi Hukum Islam di Aceh

Dalam pengalaman sejarah masyarakat Aceh, Syari'at Islam bukan sesuatu yang baru. Pemberlakuannya telah menyatu dengan derap langkah adat istiadat, tradisi, dan budaya Aceh. Kenyataan ini terjalin sejak lama. Dalam masyarakat Aceh terkandung sebuah adagium yang telah menyatu menjadi kepribadian Aceh secara turun temurun, sebuah ungkapan yang mereka namakan Hadih Maja, yaitu: Adat bak Po Teumeureuhom, Hukom bak Syiah Kuala, Qanun bak Putroe Phang, Reusam bak Laksamana.<sup>1</sup> Keempat unsur ini diwariskan pada setiap strata sosial masyarakat Aceh secara turun temurun. Karenanya dikenal juga ungkapan yang menggambarkan posisi Syari'at Islam dan adat: "*Hukom deungan Adat lagee zat deungan sifeuet*" (Hukum dengan adat ibarat zat dengan sifat). Keduanya ibarat dua sisi dari satu mata uang yang tidak dapat dibelah satu sama lain.

Semenjak periode Kesultanan (1507-1874), periode Kesultanan di bawah penetrasi Hindia Belanda (1874-1942) dan Jepang (1942-1945), dan periode setelah kemerdekaan (1945-sekarang), Syari'at Islam di Aceh selalu menjadi acuan masyarakat dalam menata kehidupannya. Pada masa Kesultanan, hubungan Syari'at Islam dengan

---

<sup>1</sup>Secara sederhana, adagium tersebut mengandung arti bahwa adat bagi orang Aceh adalah ketentuan hukum yang berkaitan dengan kehidupan kemasyarakatan dan ketatanegaraan duniawiyyah yang berada di tengah eksekutif (Raja). Dalam hal ini, Raja atau Sultan dipandang sebagai khadam adat. Hukom adalah ketentuan hubungan manusia dengan Khalik dan hubungan sesama insan yang sifatnya lebih ukhrawi dan bersumber dari ajaran Islam. Otoritasnya terletak pada ulama. Qanun, lengkapnya Qanun el-Asyii, adalah adat istiadat dan adat budaya kaum wanita dalam berbagai upacara kemasyarakatan, yang ditentukan untuk diikuti dan diindahkan. Otoritas qanun pada zaman dahulu diberikan pada permaisuri yang melambangkan kedudukan tinggi dan terhormat wanita dalam masyarakat Aceh. Sementara reusam adalah tatakrama dalam pelaksanaan adat kebiasaan dan budaya yang ditujukan untuk kaum pria. Baca HM. Kaoy Syah dan Lukman Hakiem, *Keistimewaan Aceh dalam Sejarah, Proses Pembentukan UU Nomor 44 Tahun 1999*, (Jakarta: PB al-Jami'atul Washliyah, 2000), hlm. 67-68.

adat mencapai puncaknya pada zaman pemerintahan Iskandar Muda (1607-1636). Pada masa itu, kerajaan Aceh benar-benar ditegakkan atas asas-asas Islam. Dalam Adat Meukuta Alam, yaitu Undang-Undang Dasar Kerajaan Aceh Darussalam, yang dibuat atas perintah Sultan Iskandar Muda, misalnya, disebutkan bahwa sumber hukum yang dipakai dalam negara adalah al-Qur'an, al-Hadits, Ijma' ulama Ahlussunnah, dan Qiyas. Dalam Adat Meukuta Alam terangkum tentang susunan pemerintahan, hukum, dan adat. Dalam susunan pemerintahan diatur tentang adat istiadat kerajaan, peraturan dan hubungan raja dengan uleebalang, peraturan pertanian, perdagangan, peraturan perang dan rampasan perang. Hukum pidana berdasar pada hukum *syara'*, mencuri dihukum potong tangan, berzina dihukum rajam, dan sebagainya. Untuk menunjukkan hubungan yang baik antara syari'at dengan adat lebih jauh lagi, disebutkan pula bahwa Sultan membatalkan adat-adat zalim yang dipusakai dari zaman Hindu.

Menurut Tamrin<sup>2</sup> undang-undang ini digunakan hingga saat berakhirnya Kerajaan Aceh artinya dijadikan pedoman oleh setiap sultan sesudah Iskandar Muda termasuk sultan Aceh yang terakhir, Muhammad Daud Syah yang memerintah antara tahun 1874-1903.

Adanya mesjid dan surau di setiap kampung, dan dibangun meunasah (madrasah) di sampingnya, serta posisi ketua kampung merangkap sebagai imam (Aceh: imeum), baik dalam shalat maupun kegiatan kemasyarakatan merupakan satu bukti kuatnya pelaksanaan Syari'at Islam di Aceh pada masa Kerajaan Iskandar Muda.

Nilai dan tingkah laku kehidupan di Aceh memperlihatkan corak Islam dalam hampir berbagai aspeknya. Hal ini terutama disebabkan oleh adanya pranata-pranata sosialisasi yang umum berlaku, yaitu pendidikan dayah yang telah menghasilkan para ulama militan, yang tidak jemu-jemunya memimpin masyarakat ke arah pendalaman proses islamisasi. Para penguasa, termasuk sultan, sebagian besar pernah mendapat didikan para ulama atau sekurang-kurangnya pernah menerima fatwa dari mereka.

Setelah Aceh menyerah kepada Belanda pada tahun 1903, maka pemerintahan Aceh berada di bawah kekuasaan pemerintah Hindia Belanda. Karena rakyatnya dikenal sangat militan dalam melawan Belanda, maka status Aceh ditetapkan sebagai wilayah swapraja. Pada masa ini, upaya pelaksanaan Syari'at Islam dan adat tetap dilakukan oleh para uleebalang dan para ulama, kecuali beberapa uleebalang yang dianggap sebagai kaki tangan Pemerintah Belanda. Peran uleebalang dan ulama dapat dilihat dari adanya upaya yang dilakukan oleh kedua kelompok tersebut dalam melakukan serangkaian penyerangan terhadap Belanda yang dikatakannya sebagai orang kafir yang harus diperangi yang berlangsung sampai masa kependudukan Jepang. Melukiskan hal ini menarik dicermati pernyataan mantan Residen Belanda di Aceh, J. Jongejans pernah menyatakan bahwa mungkin tidak ada daerah lainnya dalam wilayah muslim seperti di daerah Aceh yang begitu besar peranan ulamanya. Kita orang Belanda mengalaminya pada masa perang Belanda di Aceh. Tanpa contoh teladan ulama, tidaklah ada bentuk keuletan perlawanan yang begitu lamanya. Dapat dimengerti bahwa sampai ini begitu dominannya para ulama di lapangan pelaksanaan pemerintahan, lebih-lebih lagi adat Aceh dan urusannya yang berdasarkan hukum Islam.

---

<sup>2</sup> M. Tamrin, Drs., Adat Aceh Dalam Era Globalisasi, Makalah Seminar Nasional Sejarah dan Kebudayaan Islam, 16 April 1996 hlm.1

Pada masa pemerintahan Jepang, Aceh memperoleh keistimewaan tersendiri dari daerah lain di Indonesia. Kepada Aceh diberikan tata hukum dan urusan agama tersendiri dengan didirikannya sistem peradilan baru pada awal 1944. Sistem peradilan agama ini berwenang untuk melaksanakan hukum Islam dalam persoalan yang menyangkut perkawinan, kewarisan, zakat fitrah, perwalian, dan status yatim piatu.

Sistem peradilan agama baru ini merupakan suatu kemenangan penting bagi penerapan hukum Islam. Kebijakan ini kemudian disusul dengan dibentuknya sistem peradilan sekuler baru yang pada gilirannya mencabut kewenangan uleebalang di bidang peradilan, karena peradilan ini berada di bawah komando Pengadilan Tinggi dan tidak tergantung pada pemerintah. Perubahan ini tentu saja sangat berarti di Pidie, yang uleebalangnya telah menggunakan kekuasaan peradilan untuk menyelesaikan sengketa penguasaan dan kepemilikan tanah.

Setelah periode kemerdekaan, di mana Aceh menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, Aceh mengikuti sistem hukum yang berlaku dalam wilayah Republik Indonesia. Kepastian hukum adat dan Syari'at Islam beralih pada Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, dan Mahkamah Agung. Uleebalang tidak mendapat tempat lagi dalam UUD 1945, kecuali para ulama yang duduk dalam lembaga atau organisasi tertentu. Pada masa ini, perjuangan rakyat Aceh dalam menegakkan Syari'at Islam terlihat dari adanya gerakan Darul Islam yang pelopori oleh Tgk. Muhammad Daud Beureu-eh.

Problem yang dihadapi muslim Aceh untuk memperoleh jaminan hukum bagi penerapan syari'at Islam dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia pada dasarnya terkait dengan problem yang dihadapi oleh muslim lain di luar Aceh yang sama ingin memperoleh jaminan hukum bagi penerapan Syari'at Islam. Problem itu bisa ditelusuri dari diskusi panjang yang dilakukan sebelum Indonesia merdeka oleh para tokoh pendiri Republik ini dalam menempatkan Islam (Syari'at Islam) dalam konstitusi Indonesia merdeka.

Problem itu pun tampak dalam dialog Soekarno, Presiden pertama Republik Indonesia, dengan Tgk Muhammad Daud Beureu-eh, ulama dan pemimpin kharismatis di Aceh, ketika Soekarno mengunjungi Aceh pada tahun 1948. Saat itu, Soekarno berkepentingan meminta bantuan materiil dan kesediaan rakyat Aceh untuk berjuang mempertahankan kemerdekaan. Berikut ini kutipan dialog mereka:<sup>3</sup>

**Presiden Soekarno (PS):** “Saya meminta bantuan Kakak (Daud Beureu-eh), agar rakyat Aceh turut mengambil bagian dalam perjuangan bersenjata yang sekarang sedang berkobar antara Indonesia dan Belanda untuk mempertahankan kemerdekaan yang telah kita proklamirkan pada tanggal 17 Agustus 1945.”

**Daud Beureu-eh (DB):** “Saudara Presiden! Kami rakyat Aceh dengan segala senang hati dapat memenuhi permintaan Presiden, asal saja perang yang akan kami kobarkan itu berupa perang sabil atau perang fi sabilillah, perang untuk menegakkan agama Allah, sehingga kalau ada di antara kami yang terbunuh dalam peperangan itu maka berarti mati syahid.”

---

<sup>3</sup>Kutipan dialog ini diambil dari buku Referendum Aceh dalam Pantauan Hukum, karya H. Sofyan Ibrahim Tiba, SH (Banda Aceh: Gua Hira', 1999), hlm. 55-57.

**PS:** “Kakak! Memang yang saya maksudkan itu adalah perang seperti yang telah dikobarkan oleh pahlawan-pahlawan Aceh yang terkenal seperti Tengku Cik Ditiro dan lain-lain, yaitu perang yang tidak kenal mundur, perang yang bersemboyan, *merdeka atau syahid*.”

**DB:** “Kalau begitu kedua pendapat kita telah bertemu Saudara Presiden. Dengan demikian, bolehlah saya mohon kepada Saudara Presiden bahwa apabila perang telah usai nanti, kepada rakyat Aceh diberikan kebebasan untuk menjalankan Syari’at Islam dalam daerahnya.”

**PS:** “Menegenai hal itu kakak tak usah khawatir, sebab 90% rakyat Indonesia beragama Islam.”

**DB:** “Maafkan saya Saudara Presiden, kalau saya terpaksa mengatakan bahwa hal itu tidak menjadi jaminan bagi kami. Kami menginginkan satu kata ketentuan dari Saudara Presiden.”

**PS :** “Kalau demikian baiklah saya setuju permintaan kakak itu.”

**DB:** “Alhamdulillah. Atas nama rakyat Aceh saya mengucapkan terima kasih banyak atas kebaikan hati Saudara Presiden. Kami mohon (sambil menyodorkan secarik kertas kepada Presiden Soekarno), sudi kiranya Saudara Presiden menulis sedikit di atas kertas ini.”

Mendengar ucapan Beureu-eh itu, langsung Soekarno menangis terisak-isak. Air matanya yang mengalir di pipinya, membasahi bajunya. Dalam keadaan terisak-isak **Soekarno** berkata: “Kakak, kalau begitu tak ada gunanya aku jadi Presiden. Apa gunanya menjadi Presiden jika tidak dipercaya.”

Langsung saja **Beureu-eh** menjawab: “Bukan kami tidak percaya Saudara Presiden, akan tetapi hanya sekedar menjadi tanda yang akan kami perlihatkan kepada rakyat Aceh yang akan kami ajak berjuang.”

Lantas **Soekarno** sambil menyeka air matanya, berkata: “*Wallah, Billah*, kepada daerah Aceh nanti akan diberi hak untuk menyusun rumah tangganya sendiri sesuai dengan Syari’at Islam. Dan Wallah, saya akan pergunakan pengaruh saya agar rakyat Aceh benar-benar nanti dapat melaksanakan Syari’at Islam di dalam daerahnya. Nah apakah Kakak masih ragu-ragu juga?”

Dijawab oleh **Beureu-eh**: “Saya tidak ragu lagi Saudara Presiden. Sekali lagi atas nama rakyat Aceh saya mengucapkan terima kasih atas kebaikan hati Saudara Presiden.”

Dialog ini menunjukkan bahwa meskipun ulama terkemuka di Aceh telah memberikan dukungan terhadap perang mempertahankan kemerdekaan yang disebutkan

sebagai perang sabil,<sup>4</sup> akan tetapi mereka sendiri belum yakin akan pelaksanaan Syari'at Islam di Aceh. Adanya keinginan untuk mendapatkan jaminan pelaksanaan Syari'at Islam secara tegas dalam konstitusi menjadi salah satu faktor mengapa Sekarmaji Kartosuwiryo memproklamkan berdirinya Negara Islam Indonesia di Desa Cisampang, Cisayong Jawa Barat pada 7 Agustus 1949.<sup>5</sup>

Struktur politik Negara Islam Indonesia yang didirikan Kartosuwiryo diuraikan dalam konstitusinya, Kanun Azasy, yang dirancang setahun sebelumnya, Agustus 1948 (Bolland, 1971: 256-264). Menurut konstitusi tersebut, Negara Islam Indonesia adalah "karunia ilahi", yaitu Negara Karunia Allah SWT<sup>6</sup> yang dilimpahkan kepada rakyat Indonesia (pasal 1 ayat 1). Negara menjamin berlakunya Syari'at Islam dalam masyarakat Islam serta menjamin kepada pemeluk agama-agama lain kebebasan untuk beribadat menurut upacaranya sendiri (pasal 1 ayat 3-4). Islam adalah landasan dan dasar hukum Negara Islam Indonesia, dengan berpegang kepada al-Qur'an dan al-Hadits sebagai kekuasaan yang tertinggi (pasal 2 ayat 1-2).

Bentuk pemerintahannya adalah republik yang dinyatakan dengan kata pinjaman Arab jumburiyah. Kepala negara adalah Imam yang harus pribumi Indonesia, beriman Islam, dan takwa kepada Tuhan dan Rasul-Nya (pasal 12 ayat 1). Imam mengetuai kabinet atau Dewan Imamah dan mengangkat serta memberhentikan anggota-anggotanya (pasal 22). Di samping Dewan Imamah, terdapat tiga lembaga konstitusional lainnya; Majelis Syuro, Dewan Syuro, dan Dewan Fatwa.

Ketegasan dan adanya jaminan konstitusional terhadap pelaksanaan Syari'at Islam inilah agaknya faktor penting yang mendorong Daud Beureu-eh pada bulan September 1953 menyatakan Aceh dan daerah-daerah yang berbatasan dengannya menjadi bagian dari Negara Islam Indonesia pimpinan Kartosuwiryo dan tidak mengakui Negara Republik Indonesia pimpinan Soekarno. Akan tetapi, "pemberontakan" ini tidak berlangsung lama. DI/TII berakhir secara damai melalui musyawarah, setelah Pemerintah Pusat pada tahun 1959 memenuhi tuntutan rakyat Aceh dan memberikan status Daerah Istimewa pada Provinsi Aceh melalui Keputusan Perdana Menteri RI Nomor 1/Missi/1959 pada tanggal 26 Mei 1959.<sup>6</sup> Keputusan yang dikenal sebagai Keputusan Missi Hardi ini secara khusus memberikan keistimewaan bagi Aceh untuk melaksanakan Syari'at Islam, hukum adat, dan pendidikan.<sup>7</sup>

Merespons Keputusan Missi Hardi, kalangan DI/TII Aceh pecah menjadi dua kubu: pertama, pimpinan Ayah Gani bersama Hasan Saleh, Husein Yusuf, dan Amir

---

<sup>4</sup>Pada tanggal 7 Oktober 1945, empat ulama besar Aceh Tgk. H. Djakfar Lamjabat, Tgk. H. Muhammad Krueng Kalee, Tgk. H. Ahmad Hasbalah Indra Puri, dan Tgk. H. Muhammad Daud Beureu-eh mengeluarkan fatwa yang menjadi pegangan rakyat Aceh dalam mempertahankan kemerdekaan Indonesia. Fatwa itu berbunyi: "*Bagi kaum muslimin yang berperang mempertahankan cita-cita proklamasi, kalau meninggal dunia dalam perang itu akan mendapat pahala syahid.*" (M. Kaoy Syah dan Lukman Hakiem, 2000: 145-146).

<sup>5</sup> C. Van Dijk, *Rebellion Under The Banner of Islam (The Darul Islam in Indonesia)* diterjemahkan ; Darul Islam; Sebuah Pemberontakan, Jakarta, Grafitipers, 1987 hlm.83

<sup>6</sup> Dikemukakan Keputusan itu berbunyi sebagai berikut: "Daerah Swatantra Tingkat ke-I Aceh dapat disebut sebagai Daerah Istimewa Aceh untuk dapat melaksanakan otonomi daerah yang seluas-luasnya terutama dalam bidang agama, pendidikan, dan peribadatan, dengan catatan kepada daerah itu tetap berlaku ketentuan-ketentuan mengenai Daerah Swatantra Tingkat ke I seperti termaktub dalam Undang-Undang Nomor 01 tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, begitu pula lain-lain peraturan perundangan yang berlaku untuk daerah."

<sup>7</sup> Van Dijk, *Rebellion Under The Banner ...*, 1987: hlm. 255-256

Husain al-Mujahid mendirikan Dewan Revolusi. Mereka menerima otonomi luas dan keistimewaan yang diberikan Pemerintah Pusat. Kubu kedua menolak tawaran tersebut. Mereka berpendapat bahwa provinsi dengan otonomi luas saja belum cukup bagi rakyat Aceh yang telah berkorban demi Republik tanpa kenal menyerah. Kubu ini dipimpin oleh wali negara, Tgk. Muhammad Daud Beureu-eh, dan Hasan Ali selaku Perdana Menteri, dibantu oleh beberapa Komandan Resimen TII. Mereka menghendaki dimungkinkannya pelaksanaan unsur-unsur Syari'at Islam sesuai dengan janji dan komitmen Presiden Soekarno ketika datang ke Aceh pada tahun 1948.

Meski demikian, Keputusan Missi Hardi itu tidak ditindaklanjuti dengan perangkat peraturan perundang-undangan. Masyarakat terus-menerus disibukkan dengan persoalan politik, baik di tingkat lokal maupun nasional. Pada tahun 1961, DPRD Istimewa Aceh menetapkan Perda Nomor 30 tahun 1961 tentang Pembatasan Penjualan Minuman dan Makanan dalam Bulan Ramadhan. Pada tanggal 7 April tahun 1962, Kolonel M. Jasin selaku Panglima Komando Daerah Militer I Iskandar Muda yang merangkap sebagai Penguasa Perang Daerah membuat Keputusan Nomor KPTS/PEPERDA-061/3/1962 yang menetapkan berlakunya unsur-unsur Syari'at Islam di Aceh. Pertama, menetapkan terlaksananya secara tertib dan seksama unsur-unsur Syari'at Agama Islam bagi pemeluk-pemeluknya di Daerah Istimewa Aceh, dengan mengindahkan peraturan perundang-undangan negara. Kedua, menyerahkan pelaksanaannya sepenuhnya kepada Pemerintah Daerah Istimewa Aceh.

Pernah pada tahun 1963, DPRD menetapkan Perda Nomor 01 tahun 1963 tentang Pelaksanaan Syi'ar Agama Islam dalam Daerah Istimewa Aceh, tetapi Perda ini tidak disetujui oleh Pemerintah Pusat, melalui keputusan Menteri Dalam Negeri, akhirnya urung berlaku. Kegagalan politik formalisasi Syari'at Islam kembali terjadi.

Tumbangnya Orde Baru memunculkan harapan dan keberanian rakyat Aceh untuk kembali membicarakan statusnya sebagai Daerah Istimewa. Daerah-daerah, tak terkecuali Aceh, menuntut otonomi yang lebih luas. Sebagai jawaban dari tuntutan massif itu, lahir Undang-Undang yang mengatur tentang otonomi daerah dengan semangat desentralisasi, yakni Undang-Undang Nomor 22 dan 25 tahun 1999. Dalam pasal 122 Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dinyatakan: "Keistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 5 tahun 1974 adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan Pemerintah Provinsi Istimewa Aceh dan Provinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada Undang-Undang *ini*." Khusus untuk Aceh, dalam penjelasan pasal tersebut dinyatakan: "*Pengakuan Keistimewaan Provinsi Istimewa didasarkan pada sejarah perjuangan Kemerdekaan Nasional, sedangkan isi keistimewaannya berupa penyelenggaraan kehidupan beragama, adat, dan pendidikan serta memperhatikan peran ulama dalam penetapan kebijakan Daerah.*"

Ketentuan inilah yang mendorong 48 orang anggota DPR, diprakarsai oleh anggota Dewan yang mewakili daerah pemilihan Aceh, untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang usul inisiatif tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh yang kemudian disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 44 tahun 1999.<sup>8</sup> Berbeda dengan UU Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah yang mencantumkan sebutan Daerah Istimewa Aceh hanya dalam penjelasan, UU

---

<sup>8</sup>Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 172, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3893.

ini jelas mengatur pelaksanaan keistimewaan Aceh dalam 4 (empat) bidang, yaitu [1] penyelenggaraan kehidupan beragama berdasarkan Syari'at Islam, [2] penyelenggaraan kehidupan adat sesuai dengan Syari'at Islam, [3] penyelenggaraan pendidikan umum dan agama sesuai dengan aspirasi masyarakat Aceh yang islami, [4] peningkatan peran ulama dalam menetapkan segala kebijakan daerah.

Dari aspek politis dan yuridis formal, lahirnya UU Nomor 44 tahun 1999 merupakan salah satu puncak dari proses panjang rakyat Aceh dalam upayanya mendapatkan jaminan hukum bagi pelaksanaan (formalisasi) Syari'at Islam. Keistimewaan yang sebelumnya hanya didasarkan pada Keputusan Missi Hardi (1959) dan disebut dalam penjelasan sebuah pasal dalam Undang-Undang (1999), kini secara tegas dan jelas dinyatakan dalam diktum pasal-pasal Undang-Undang Nomor 44 tahun 1999. Kepastian jaminan hukum ini diperkuat lagi dengan pengesahan Undang-Undang Nomor 18 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Naggroe Aceh Darussalam (NAD).

Sampai di sini, sebenarnya aspirasi sebagian rakyat Aceh, khususnya mereka yang menjadi pengikut Tgk Muhammad Daud Beureu-euh sedikit banyaknya telah terpenuhi. Akan tetapi bersamaan dengan itu muncul pula kekuatan lain di Aceh yang aspirasinya adalah menjadikan Aceh sebagai negara merdeka, terpisah dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kelompok ini yang kemudian dikenal sebagai Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Berbeda dengan pengikut Daud Beureu-euh yang tema sentralnya formalisasi syari'at Islam, kelompok kedua yang dipimpin oleh Hasan Tiro, lebih didasari oleh keinginan untuk memperoleh keadilan politik maupun ekonomi. Oleh karena itu konsesi yang diberikan oleh pemerintah pusat melalui sejumlah undang-undang masih tetap tidak memuaskan mereka. GAM baru bersedia meletakkan senjatanya, setelah tercapai kesepakatan Helsinki antara Pemerintah Indonesia yang diwakili oleh Hamid Awaludin, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan GAM yang diwakili oleh Malik Mahmud. Kesepakatan atau MoU (Memorandum of Understanding) yang disaksikan oleh Martti Ahtisari, mantan presiden Finlandia, terjadi pada tanggal 15 Agustus tahun 2005.

Dalam kesepakatan itu kata qanun (Kanun) hanya disebut satu kali yakni pada point 1.1.6 yang berbunyi : Kanun Aceh will be re-established for Aceh respecting the historical traditions and customs of the people of Aceh and reflecting contemporary legal requirements of Aceh. Point ini mengamanatkan bahwa qanun yang akan di tata ulang (re-established) nantinya harus memenuhi dua criteria : pertama mencerminkan tradisi dan adat istiadat Aceh, kedua mencerminkan tuntutan perkembangan hukum kontemporer. Apa yang dimaksud dengan perkembangan hokum kontemporer (contemporary legal requirement) ?. Kalau dikembalikan kepada bunyi kesepakatan (MoU), maka contemporary legal requirement minimal bisa dijelaskan dari dua sudut pandang. Pertama qanun Aceh mesti sejalan dengan konstitusi Indonesia atau inconformity with constitution (point 1.1.2 a MoU). Kedua, qanun Aceh dalam pembuatannya mesti mempeprhatikan juga tuntutan Hak Asasi Manusia (HAM) internasional termasuk yang tertuang dalam ICCPR ( International Covenants on Civil and Political Rights) and ESCR ( Economic ,Social and Cultural Rights). Point 1.4.2 perjanjian Helsinki menyatakan : The legislature of Aceh will redraft the legal code for Aceh on the basis of the universal principles of human rights as provided for in the



United Nations International Covenants on Civil and Political Rights and on Economic, Social and Cultural Rights.

Point-point ini penting untuk diperhatikan terutama pada saat membuat qanun karena Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang dibuat selang setahun setelah ditandatanganinya MoU juga mengacu pada MoU ini. Oleh karena itu, qanun yang dibuat tanpa memperhatikan aspek-aspek ini bukan hanya menimbulkan kontroversi tapi juga bisa dibatalkan.

Mengapa qanun jinayah sulit diimplementasikan?

Dalam pandangan saya juklak bukan faktor utama penghambat implementasi qanun jinayah. Memang juklak itu diperlukan, dan untuk menggolkan juklak harus diakui juga tidak mudah, tapi sebelum juklak dibuat, ada faktor lain yang masih perlu dipertimbangkan. Dalam keyakinan saya, pemerintah sekarang yang didominasi oleh Partai Aceh atau mantan anggota Gerakan Aceh Merdeka (GAM) tidak akan mudah membuat juklak karena sejak awal tuntutan GAM lebih kepada keadilan politik dan ekonomi, dengan kata lain formalisasi syari'at Islam bukan prioritas. Kemudian, walaupun qanun ini, karena adanya desakan dari berbagai pihak, misalnya, dilengkapi dengan juklak, masih ada dua masalah lagi yang membutuhkan penyelesaian. Masalah pertama adalah bagaimana menyelaraskan qanun jinayah ini dengan tuntutan hak asasi manusia (HAM). Masalah kedua bagaimana menyelaraskan qanun ini dengan hukum nasional.

Boleh jadi orang Aceh akan mengabaikan tuntutan HAM internasional dengan segala konsekwensinya. Orang Aceh boleh saja merujuk ke HAM versi Islam sebagaimana dirumuskan dalam Cairo Declaration of Human Rights in Islam (CDHRI), yang memberikan supremasi syari'ah dalam menafsirkan HAM. CDHRI yang dirumuskan dalam konferensi menteri-menteri luar negeri Negara-negara Islam yang diselenggarakan di Kairo dari tanggal 31 Juli sampai 5 Agustus 1990 atau 9-14 Muharram 1411, pada pasal 24 menyatakan : all the rights and freedoms stipulated in this Declaration are subject to the Islamic Shari'ah. Dalam 25 dikatakan : the Islamic Shari'ah is the only source of reference for the explanation or clarification of any of the articles of this Declaration.

Akan tetapi qanun jinayah yang dibuat di Aceh tidak bisa keluar dari koridor Undang-undang nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, sebagai kelanjutan dari ditandatanganinya perjanjian Helsinki, serta tidak bisa keluar dari konstitusi dan system hukum nasional Indonesia.

Memang benar bahwa berdasarkan pasal 235 ayat 3 Undang-undang nomor 11 tahun 2006, pemerintah (pusat) tidak bisa lagi membatalkan qanun dengan alasan perundangan yang lebih tinggi. Akan tetapi pemerintah masih bisa membatalkan qanun dengan alasan kepentingan umum (pasal 235 ayat 2 a) yang pengertiannya bisa amat luas. Sesuai dengan perundang-undangan, Mahkamah Agung juga bisa menguji qanun (pasal 235 ayat 3 UU No 11 tahun 2006 dan pasal 31A UU No.3 tahun 2009). Pasal 235 ayat 3 mengatakan bahwa qanun dapat diuji oleh Mahkamah Agung sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Betul bahwa UU Nomor 11 tahun 2006 melalui pasal 241 ayat 3 dan 4 memberikan peluang dimungkinkannya qanun mencantumkan ancaman pidana yang

berbeda dengan ancaman pidana pada peraturan daerah secara umum (pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan dan/ atau denda paling banyak Rp.50.000.000 (lima puluh juta rupiah).<sup>9</sup> Akan tetapi ancaman pidana itu tetap harus memperhatikan perlindungan HAM.

Jangan lupa bahwa acuan perlindungan HAM di sini tentu bukan CDHRI tapi undang-undang nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan undang –undang nomor 12 tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR). Acuan ini (ICCPR) juga yang digunakan dalam perjanjian Helsinki. Kalau hal ini tidak diperhatikan maka qanun jinayah bisa mengalami blunder sebagaimana pernah digambarkan oleh Kirsten E. Schulze.

Kirsten E.Schulze dalam tulisannya yang berjudul *A jumble of purposes of syariah law in Aceh* mengajukan pertanyaan apakah pada level nasional syari'at Islam sejalan dengan konstitusi Indonesia? Dalam prakteknya boleh jadi muncul kasus yang diadili oleh Mahkamah Syari'ah di Aceh, kemudian setelah banding ke tingkat kasasi akan ketemu dengan Mahkamah Agung yang menggunakan hukum nasional. Jika Mahkamah Agung bersikukuh menggunakan validitas syari'ah ia akan mengabaikan hukum nasional dan jika yang terjadi sebaliknya maka penerapan syari'at Islam di Aceh tidak lebih hanya sekedar tulisan diatas kertas. *"The key question at the national level is, of course, whether the syariah is compatible with Indonesia's constitution. In a practical sense this may result in cases tried under the syariah in Aceh being appealed to the Supreme Court under national law. If the Supreme Court upholds the validity of the syariah it has effectively undermined national law, and if it doesn't the syariah in Aceh isn't worth the paper it was written on."*<sup>10</sup>

Dalam kaitan dengan qanun jinayah, saya berpandangan bahwa qanun ini sebenarnya masih bisa dipertanyakan keabsahannya. Para pendukung qanun ini tidak bisa semata-mata menggunakan pasal 234 undang-undang nomor 11 tahun 2006 yang menyatakan bahwa dalam hal rancangan qanun yang telah disetujui tidak disahkan oleh gubernur maka akan menjadi sah dengan sendirinya setelah jangka waktu 30 (tiga puluh) hari. Sebab, sepengetahuan saya, gubernur Aceh memang belum menyetujuinya. Oleh karena itu cara yang terbaik adalah mengembalikan qanun itu kepada DPRA (Dewan Perwakilan Rakyat Aceh) untuk direvisi dan disempurnakan.

Menurut hemat saya, bagian penting yang perlu direvisi adalah ketentuan tentang hukuman rajam ( hukuman mati bagi pezina muhsan dengan cara dilempari batu). Saya percaya bahwa tidak ada orang Islam yang membolehkan perzinahan. Zina bukan saja haram tapi termasuk dosa besar yang sanksinya di akhirat amat berat. Oleh karena itu, orang Islam yang benar-benar menghayati ajaran agamanya mestinya tidak akan melakukan perbuatan yang terkutuk ini terlepas ada atau tidak adanya ancaman hukuman dalam undang-undang duniawi. Akan tetapi andaikata perbuatan yang melanggar susila ini akan dijadikan sebagai tindakan criminal, maka penanganannya harus hati-hati karena beberapa alasan.

---

<sup>9</sup> Ayat 2 pasal 241 menyatakan: qanun dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan dan / atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). Ayat 3 pasal 241 menyatakan : qanun dapat memuat ancaman pidana atau denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lain. Ayat 4 pasal 241 menyatakan : qanun mengenai jinayah (hukum pidana) dikecualikan dari ketentuan ayat (1) ayat (2) dan ayat (3).

<sup>10</sup> The Jakarta Post, April 19,2002

Pertama, sanksi rajam atau hukuman mati tidak disebut dalam al-Qur'an. Kedua, selama perzinahan itu tidak dilakukan secara terang-terangan, zina cenderung menjadi persoalan privat. Ketiga, Ketentuan tentang sanksi bagi perbuatan zina masuk kategori mu'amalah dalam arti luas yang bisa berubah sejalan dengan perubahan waktu dan tempat sesuai dengan kaidah fiqih taghayyurul ahkam bi taghayyuril azminah wal amkinah. Keempat bagi mereka yang berpandangan bahwa hukuman rajam merupakan ketentuan yang qath'i yang tidak bisa berubah mereka mesti ingat bahwa hukum Islam secara umum bisa dibagi dua yakni hukum taklifi dan hukum wad'i. Kalau hukum taklifi terkait dengan tingkatan beban yang dijatuhkan kepada mukallaf, seperti wajib, mubah, haram, hukum wad'i terkait dengan kondisi tertentu yang menyertai hukum taklifi, seperti syarat, sebab atau penghalang. Dalam situasi dimana suatu ketentuan hukum taklifi tidak bisa dijalankan karena belum terpenuhinya unsure-unsur dalam hukum wad'i, maka umat Islam tidak wajib menjalankannya. Banyak contoh yang bisa dikemukakan dalam kaitan ini. Haji, adalah kewajiban bagi semua orang Islam, tapi kalau syaratnya belum terpenuhi atau ada penghalang maka kewajibannya bisa gugur atau tertunda. Dalam kaitan ini segala ketentuan perundangan yang menghalangi hukuman rajam di Aceh bisa dilihat sebagai *mawani' syar'i* (penghalang syara). Oleh karena itu umat Islam di Aceh tidak perlu memaksakan diri menjalankan hukuman rajam ini. Hukuman rajam bisa diganti dengan sanksi lain yang sejalan dengan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

Perlunya kombinasi antara pendekatan formal structural dan pendekatan non formal kultural

Umat Islam di Aceh kiranya perlu mewaspadaai terhadap politisasi dan formalisasi syari'at yakni upaya menggunakan syari'at Islam hanya untuk kepentingan politik dengan lebih menitikberatkan aspek formal ketimbang isi sehingga substansi atau maqashid syari'atnya sendiri seringkali malah diabaikan. Dilihat dari aspek siyasah, penerapan syari'at Islam boleh dikatakan sebagai produk negosiasi karena banyaknya kepentingan yang mesti diakomodasi. Syuro dan ijma merupakan dua pilar penting dalam siyasah syari'iyah. Terlepas dari apapun hasil yang diperoleh dari permusyawaratan dan keputusan bersama, hendaknya itu semua itu tidak menyurutkan umat Islam untuk terus melakukan pendalaman dan proses transformasi dan internalisasi. Ada atau tidak adanya formalisasi hukum Islam, pelaksanaan syari'at bisa dijalankan oleh umat Islam secara individu, sebab penerapan syari'at Islam tidak harus melalui jalur formal. Penerapan syari'at Islam bisa melalui jalur formal structural dan bisa melalui jalur non formal atau cultural, keduanya bisa saling mengisi.

*Penulis adalah dosen Fiqh Siyasah pada Fakultas Syari'ah dan Hukum, Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Gunung Djati, Bandung.*

## Referensi :

- Adi Warsidi. 1977. Pemerintahan Gampong dan Masalah-masalahnya: Studi Kasus di Kecamatan Peusangan Matang Glumpang Dua, Kabupaten Aceh Utara. Banda Aceh: Pusat Latihan Penelitian Ilmu-ilmu Sosial Darussalam.
- Adnan Abdullah. 1988. Struktur Sosial Pedesaan Aceh. Banda Aceh: Pusat Pengembangan Penelitian Ilmu-ilmu Sosial, Universitas Syiah Kuala.
- Anthony Reid, Perjuangan Rakyat Revolusi dan Hancurnya Kerajaan Di Sumatra, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1987.
- Aisyah. 1990. Penyelesaian Tidak Pidana menurut Hukum Adat di Kecamatan Jaya, Kabupaten Aceh Barat. Banda Aceh: Pusat Pengembangan Penelitian Ilmu-ilmu Sosial, Universitas Syiah Kuala.
- Alfian (Editor). 1977. Segi-segi Sosial Budaya Masyarakat Aceh: Hasil-hasil Penelitian dengan Metode "Grounded Research", Cetakan Pertama. Jakarta: Lembaga Penelitian Pendidikan dan Penerangan Sosial dan Ekonomi.
- Alyasa Abubakar, *Perempuan Sebagai Ulama dalam Syariat Islam: Mencari Format Pemberdayaan*, makalah, 2002
- Bahrein T. Sugihein. 1996. Sosiologi Pedesaan: Suatu Pengantar, Cetakan Pertama. Jakarta: Rajawali Pers.
- Baihaqi A.K, Dr. Ulama dan Madrasah Aceh dalam Taufik Abdullah, ed., Agama dan Perubahan Sosial, Jakarta: Rajawali, 1983.
- B.J.Boland, Pergumulan Islam di Indonesia, Jakarta, Grafitipers, 1985.
- C.Van Dijk, *Rebellion Under The Banner of Islam (The Darul Islam in Indonesia)* diterjemahkan ; Darul Islam; Sebuah Pemberontakan, Jakarta, Grafitipers, 1987
- Kirsten E. Schulze A jumble of purposes of syariah law in Aceh( The Jakarta Post , April 19, 2002
- M. Kaoy Syah dan Lukman Hakiem, Keistimewaan Aceh dalam Sejarah, Proses Pembentukan UU Nomor 44 Tahun 1999, (Jakarta: PB al-Jami'atul Washliyah, 2000.
- M. Tamrin, Drs., Adat Aceh Dalam Era Globalisasi, Makalah Seminar Nasional Sejarah dan Kebudayaan Islam, 16 April 1996
- Nurrohman, Qanun Jinayah versus Hukum Nasional : Problematika Formalisasi Hukum Islam di Aceh ,artikel , dipublikasikan pada tanggal 11 Januari 2009.oleh [www.acehinstitute.com](http://www.acehinstitute.com),  
\_\_\_\_\_, Weighing the benefit of sharia as a solution to Aceh's problems, The Jakarta Post, May 20, 2005  
\_\_\_\_\_, Be careful criminalizing adultery, The Jakarta Post, June 16, 2005  
\_\_\_\_\_, Negotiating sharia in Aceh, The Jakarta Post, October 3, 2007  
\_\_\_\_\_, Questioning stoning to death as a punishment for adultery, article published by The Jakarta Post, October 1, 2009
- Naskah Memorandum of Understanding Between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement
- Sofyan Ibrahim Tiba, Referendum Aceh dalam Pantauan Hukum, Banda Aceh: Gua Hira', 1999.
- Qanun Aceh Nomor 3 tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembuatan Qanun

Ketetapan MPR Nomor 3 tahun 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Undang Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

Undang Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Undang –undang nomor 12 tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)

UU No 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

UU No.3 tahun 2009 tentang Mahkamah Agung

Undang-Undang Nomor 18 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Naggroe Aceh Darussalam (NAD).

Undang-Undang Nomor 44 tahun 1999.

UU Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan