

ANALISIS YURIDIS TERHADAP LEGALITAS QANUN ACEH NO. 6/2014 TENTANG HUKUM JINAYAT

YURIDICAL ANALYSIS OF THE LEGALITY OF QANUN ACEH NUMBER 6 YEAR 2014 ON JINAYAT LAW

Endri

Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada
Jl. Sosio Yustisia No. 1 Bulaksumur, Yogyakarta 55281
E-mail: endri_ismail_94@yahoo.com

Diterima: 11/01/2018; Revisi: 23/03/2018; Disetujui: 31/03/2018

DOI: <https://doi.org/10.24815/kanun.v20i1.9625>

ABSTRAK

Penelitian ini berupaya memaparkan legalitas Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2014 tentang Hukum Jinayat (Qanun Jinayah) dalam konstruksi hukum tata negara Indonesia. Untuk menganalisis hal tersebut, penelitian ini akan meninjau legalitas Qanun Jinayah dari dua sudut pandang, yaitu formalitas pembentukan peraturan perundang-undangan dan konsep negara kesatuan. Qanun Jinayah menuai banyak perdebatan disebabkan kedudukannya sebagai peraturan daerah (perda) namun bermateri muatan pidana Islam (jinayah) yang sama sekali belum diatur dalam peraturan perundang-undangan di level nasional. Tahun 2015, Qanun Jinayah dilakukan uji materiil ke Mahkamah Agung oleh Perkumpulan Masyarakat Pembaharuan Peradilan Pidana (ICJR) namun permohonan uji materiil ini dinyatakan tidak dapat diterima dengan alasan prematur (belum waktunya). Analisis yuridis dari perspektif hukum ketatanegaraan ini penting dilakukan mengingat legalitas sebuah peraturan perundang-undangan menentukan validitas dan kekuatan berlakunya.

Kata Kunci: Legalitas, Qanun Jinayah, Aceh, Hukum Tata Negara.

ABSTRACT

This research attempts to describe the legality of Qanun Aceh Number 6 Year 2014 on Jinayat Law (Qanun Jinayah) in the construction of Indonesian constitutional law. To analyze it, this study will examine the legality of Qanun Jinayah from two perspectives, those are the formality of the formulation of legislation and the concept of a unitary state. Qanun Jinayah gets a lot of debate because of its position as a Regional Regulation (Peraturan Daerah), but the material of Islamic criminal content (Jinayah) which has not been regulated in national legislation. In 2015, Qanun Jinayat is subjected to a judicial review to the Supreme Court by the Institute for Criminal Justice Reform (ICJR), but this petition is declared unacceptable on a premature reason (unspecified). Judicial analysis from the perspective of constitutional law is important to do due to the legality of a legislation determines the validity and strenght of the law.

Key Words: Legality, Qanun Jinayah, Aceh, Constitutional Law.

PENDAHULUAN

Penelitian ini ingin menganalisis legalitas qanun jinayah dalam konteks hukum ketatanegaraan Indonesia. Bahasan tentang perkembangan qanun tidak terlepas dari peristiwa Reformasi 1998 menuntut adanya demokratisasi di berbagai sektor kehidupan bernegara. Seiring kebijakan otonomi daerah di Indonesia seperti sekarang, kebijakan otonomi daerah meluas implikasinya pada perkembangan tuntutan aspirasi dari beberapa elemen masyarakat di daerah yang berbasis Islam kuat guna melakukan formalisasi syari'at Islam di level peraturan daerah (Perda) yang mengatur beberapa aspek dari syari'at Islam, dewasa ini dikenal sebagai perda-perda bernuansa syari'ah. Di sisi lain, formalisasi syari'at Islam yang pernah diperjuangkan di level nasional dahulu saat ini terus bergulir dan bergeser ke tingkat daerah karena di tataran nasional dianggap tidak menemui jalan mulus, apalagi didukung dengan konsepsi otonomi daerah yang menjadi lebih luas pasca reformasi.

Denny Indrayana menyebutkan ada tiga fase formalisasi syari'at Islam di Indonesia hingga saat ini. Fase pertama ialah konstitusionalisasi syari'at Islam. Fase ini terjadi dalam tiga kali proses pembuatan konstitusi di tahun 1945, 1956-1959, dan 1999-2002.¹ Tahun 1945, konstitusionalisasi syari'at Islam menghasilkan Piagam Jakarta dengan tujuh kalimatnya “dengan kewajiban menjalankan Syari'at Islam bagi pemeluknya”. Tujuh kalimat ini akhirnya dihilangkan atas prakarsa Moh. Hatta. Tahun 1956-1959, upaya untuk kembali menjadikan Islam sebagai dasar negara dan memasukkan tujuh kata Piagam Jakarta ke dalam konstitusi yang dibuat Konstituante kembali tidak tercapai setelah Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Tahun 1999-2002, upaya untuk kembali memasukkan tujuh kata Piagam Jakarta tertolak karena kurangnya dukungan politik di MPR.²

¹ Denny Indrayana, “Kompleksitas Peraturan Daerah Bernuansa Syari'at; Perspektif Hukum Tata Negara” dalam *Negara Antara Ada dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Kompas, Jakarta, 2008, hlm. 51.

² *Ibid.*, hlm. 52.

Fase kedua, formalisasi syariat Islam di tingkat undang-undang, terutama dengan lahirnya UU No. 1/1974 tentang Perkawinan. Denny mengistilahkannya dengan ‘undang-undangisasi’ syari’at Islam.³ Fase ketiga, syari’at Islam diadopsi ke dalam Perda, disebut dengan ‘perdaisasi’ syari’at Islam.⁴

Secara legal-formal pintu ‘perdaisasi’ syari’at Islam terbuka lebar dengan diakuinya konsep desentralisasi dalam UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah.⁵ Dalam konteks Aceh, legitimasi negara terhadap keistimewaan Aceh bidang syari’at Islam baru diperoleh pascareformasi dengan disahkannya UU No. 44/1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Inilah aturan hukum sekaligus pintu pertama dan utama secara resmi diberlakukannya syari’at Islam di salah satu provinsi di Indonesia. UU No. 44/1999 membuktikan bahwa formalisasi Syari’at Islam dapat dan diizinkan hadir dalam sistem hukum nasional Indonesia.

Pemberlakuan syari’at Islam di Aceh yang dilaksanakan dengan membentuk qanun-qanun diselenggarakan berdasar undang-undang mengenai otonomi khusus yaitu UU No. 44/1999, UU No. 18/2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam, dan UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh. Terdapat keunikan dalam alur legitimasi syari’at Islam di Aceh, perjuangan mendapatkan legitimasi negara dalam pemberlakuan syari’at Islam dan adanya pemberontakan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) seakan-akan saling tumpang-tindih dan menemui titik klimaksnya dengan disahkannya UU No. 11/2006 yang diawali dari *Memorandum of Understanding (MoU) Helsinki* antara Republik Indonesia dan GAM. Di satu sisi MoU Helsinki ini merupakan bentuk konsensus yang harus dibayar Republik Indonesia atas perjuangan GAM untuk meredam gerakan separatisme, di sisi lain UU No. 11/2006 menjadi momentum pemberlakuan syari’at Islam secara *kaffah* di Aceh.

³ *Ibid.*, hlm. 53.

⁴ *Ibid.*, hlm. 54.

⁵ Perjuangan formalisasi syari’at Islam tidak lagi dilakukan dari jantung-pusat aturan hukum, tetapi menyebar melalui aturan-aturan lokal dan lebih rendah. Sebagian kelompok menganggap ini adaptasi dari strategi Mao Zedong: desa mengepung kota. Lihat *Ibid.*, hlm. 57.

Sejak awal penerapannya, syari'at Islam di Aceh menuai pro-kontra. Sejumlah qanun disahkan, sejak Qanun Aceh No. 12 Tahun 2003 tentang Minuman Khamar dan sejenisnya, Qanun Aceh No. 13 Tahun 2003 tentang Maisir, Qanun Aceh No. 14 Tahun 2003 tentang Khalwat, dan Qanun Aceh No. 6 Tahun 2014 tentang Hukum Jinayat. Keempat qanun ini notabene memiliki materi muatan pidana (*jinayah*). Tahun 2015, Qanun Jinayah dipermasalahkan legalitasnya melalui uji materiil atas Qanun Jinayah oleh Perkumpulan Masyarakat Pembaharuan Peradilan Pidana atau *Institute For Criminal Justice Reform* (ICJR) ke Mahkamah Agung. Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 60 P/HUM/2015 menyatakan permohonan tidak dapat diterima (*niet onvankelijk verklaard*) disebabkan permohonan uji materiil tersebut prematur (belum waktunya), dengan pertimbangan UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dijadikan dasar dalam permohonan uji materiil tersebut sedang dalam proses pengujian di Mahkamah Konstitusi⁶ dengan register perkara Nomor 59/PUU-XIII/2015.

Berdasarkan pemaparan tersebut, penelitian ini disusun oleh penulis untuk menganalisis legalitas Qanun Jinayah dalam konteks hukum ketatanegaraan Indonesia. Mengingat pentingnya legalitas sebuah peraturan perundang-undangan karena menentukan validitas dan kekuatan berlakunya, maka penulis melakukan analisis atas legalitas Qanun Jinayah dengan konstruksi hukum tata negara ditinjau dari dua sudut pandang, yaitu formalitas pembentukan peraturan perundang-undangan dan konsep negara kesatuan.⁷ Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka permasalahan yang akan dibahas ialah: (1) bagaimana legalitas Qanun Jinayah ditinjau dari formalitas pembentukan peraturan perundang-undangan? (2) bagaimana legalitas Qanun Jinayah ditinjau dari konsep negara kesatuan?

⁶ Muhammad Siddiq Armia, "Constitutional Courts And Judicial Review: Lesson Learned For Indonesia," *Negara Hukum*, Vol.8, No.1, 2017, hlm. 107-130. Lihat juga Muhammad Siddiq Armia, "The Role of Indonesian Constitutional Court In Protecting Energy Security." *Jurnal Konstitusi*, Vol. 13, No. 2, 2016, hlm. 241-258.

⁷ Lihat juga Muhammad Siddiq Armia, *Studi Epistemologi Perundang-Undangan*, Teratai Publisher, Banda Aceh, 2011.

METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini tergolong penelitian hukum normatif dengan spesifik penelitian sinkronisasi hukum. Taraf sinkronisasi baik secara vertikal maupun horizontal dari peraturan-peraturan hukum yang tertulis.⁸ Dalam penelitian taraf sinkronisasi vertikal maupun horizontal yang diteliti adalah sampai sejauh manakah hukum positif tertulis yang ada serasi. Hal ini dapat ditinjau secara vertikal, yakni apakah perundang-undangan yang berlaku bagi suatu bidang kehidupan tertentu tidak saling bertentangan apabila dilihat dari sudut hierarki perundang-undangan tersebut.⁹ Penelitian ini menggunakan kerangka harmonisasi vertikal terhadap Qanun Jinayah dengan melihat harmonisasi Qanun Jinayah dengan peraturan perundang-undangan di atasnya sesuai hierarki.

Dilihat dari sifatnya, penelitian ini termasuk penelitian deskriptif, yaitu penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang keadaan atau gejala-gejala lainnya. Tujuannya untuk mempertegas hipotesis-hipotesis agar dapat membantu di dalam memperkuat teori-teori lama, atau di dalam kerangka menyusun teori-teori baru. Dari bentuknya, penelitian ini tergolong penelitian preskriptif, yaitu penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan saran-saran mengenai apa yang harus dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah tertentu.¹⁰

Dalam rangka mendapatkan informasi yang diperlukan untuk dapat menganalisis permasalahan hukum yang sedang dikaji, digunakan pendekatan undang-undang (*statutory approach*), pendekatan historis (*historical approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Penelitian ini juga menggunakan pendekatan yuridis-empiris. *Unit of analysis* dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan yaitu Qanun Jinayah yang dikaji menggunakan penelitian kepustakaan dan empiris lapangan.

⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 2014, hlm. 50.

⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 17.

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, hlm. 10.

Sebagai sebuah penelitian hukum normatif-empiris, sumber data penelitian hukum ini menggunakan sumber data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara, sedangkan data sekunder diperoleh dari bahan perpustakaan. Data sekunder yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Sumber data empiris yakni hasil wawancara dengan beberapa pakar yang dianggap kompeten mengenai topik penelitian, diantaranya akademisi Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, akademisi UIN Ar-Raniry, Biro Hukum Sekretariat Daerah Aceh, Dinas Syari'at Islam Provinsi Aceh, dan anggota DPRA Komisi VII 2009-2014. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan studi pustaka (*library research*) dan wawancara. Wawancara dilakukan untuk mengklarifikasi data sekunder yang telah diperoleh sebelumnya.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1) Legalitas Qanun Jinayah Ditinjau dari Formalitas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Perda merupakan bentuk peraturan perundang-undangan pada tingkat daerah yang dibentuk oleh pejabat berwenang sesuai dengan materi muatan yang telah ditetapkan oleh undang-undang. Klasifikasi berdasarkan teori hierarki peraturan perundang-undangan, pada tingkat terendah dikenal adanya kelompok norma hukum peraturan pelaksanaan (*verordnung*) dan peraturan otonom (*autonome satzung*). Perda dapat digolongkan sebagai peraturan otonom (*autonome satzung*) dimana kewenangan pembentukannya bersumber dari kewenangan atribusi.

Atribusi kewenangan dalam pembentukan perundang-undangan (*attributie van wetgevingsbevoegdheid*) ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh *grondwet* (undang-undang dasar) atau *wet* (undang-undang) kepada suatu lembaga negara/pemerintahan. Kewenangan pembentukan perda yang didasarkan pada kewenangan atribusi menghendaki pemberian kewenangan pembentukan tersebut kepada suatu lembaga

negara/pemerintahan yaitu kepala daerah dan DPRD yang merupakan kekuasaan negara di daerah. Jika pada level provinsi merujuk pada gubernur dan DPRD provinsi, sedangkan pada level kabupaten/kota merujuk pada bupati/walikota dan DPRD kabupaten/kota.

Qanun Jinayah dalam sistem perundang-undangan nasional memiliki dua kedudukan, yakni Qanun Jinayah sebagai perda sebagaimana perda di provinsi-provinsi lain dan Qanun Jinayah sebagai qanun Aceh yang dibentuk untuk mengatur pelaksanaan syari'at Islam sebagai wujud otonomi khusus Provinsi Aceh. Dasar yuridis pembentukan Qanun Jinayah dapat ditelusuri dalam peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a. UU No. 18/2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam

UU ini sudah dicabut, merupakan undang-undang otonomi khusus Aceh yang pertama kali memperkenalkan qanun dan memberikan kewenangan kepada Pemerintah Aceh membentuk qanun untuk mengatur dan menerapkan otonomi khusus. Hal ini sebagaimana ditegaskan Pasal 1 angka 8 UU No. 18/2001: "Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah peraturan daerah sebagai pelaksanaan undang-undang di wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam rangka penyelenggaraan otonomi khusus". Otonomi khusus yang dimaksud adalah pelaksanaan Syari'at Islam di Aceh sebagaimana yang telah diatur melalui UU No. 44/1999.

Disahkannya UU No. 18/2001 setidaknya memberikan dua hal penting bagi pelaksanaan syari'at Islam di Aceh. *Pertama*, pelaksanaan otonomi khusus termasuk pelaksanaan syari'at Islam menjadi lebih tegas dan kuat dengan dukungan dari peraturan perundangan nasional. Peraturan perundangan nasional tersebut juga mengurangi perbedaan penafsiran dan pemahaman terhadap otonomi khusus. Undang-undang ini mencegah pengambil kebijakan di Jakarta untuk mengabaikan status istimewa Aceh. *Kedua*, UU No. 18/2001 juga memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah membentuk qanun untuk mengatur dan menerapkan otonomi khusus. Dengan demikian berarti aktualisasi syari'at Islam sepenuhnya berada di tangan Pemerintah Aceh.

Namun demikian, UU No. 18/2001 juga memberikan batas terhadap qanun untuk hanya menghasilkan peraturan yang tidak bertentangan dengan sistem perundang-undangan nasional yang sudah lebih dulu mengatur hukum Islam dalam aspek keperdataan. Aturan ini dianggap kabur karena tidak ada penjelasan mengenai batas-batas tersebut.¹¹

b. UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh

Dalam UU No. 11/2006 ditemukan beberapa pengaturan mengenai pembentukan qanun. *Pertama*, Pasal 16 ayat (2) UU No. 11/2006: “Urusan wajib lainnya yang menjadi kewenangan Pemerintahan Aceh merupakan pelaksanaan keistimewaan Aceh antara lain, pada huruf a Penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan syari’at Islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan hidup antarumat beragama. Dilanjutkan dalam Pasal 16 ayat (4): “Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur lebih lanjut dalam Qanun Aceh dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.” Pasal ini menegaskan bahwa Pemerintah Aceh yaitu Gubernur Aceh dan DPR Aceh dalam melaksanakan otonomi khusus syari’at Islam secara bersama-sama dapat membentuk qanun Aceh.

Kedua, Pasal 125 UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, berbunyi: (1) Syari’at Islam yang dilaksanakan di Aceh meliputi aqidah, syar’iyah, dan akhlak; (2) Syari’at Islam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi ibadah, ahwal al-syakhsyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), jinayah (hukum pidana), qadha’ (peradilan), tarbiyah (pendidikan), dakwah, syiar dan pembelaan Islam; (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Syari’at Islam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Qanun Aceh.

Pasal 125 UU No. 11/2006 menegaskan bahwa untuk kepentingan pelaksanaan syari’at Islam di Aceh bidang *jinayah* (pidana) dapat dibentuk qanun Aceh. Pasal ini juga memberikan pendelegasian kewenangan berupa kewenangan atributif kepada legislatif Aceh (DPRA) dan

¹¹ Arfiansyah, *Syari’at Islam, Politik, dan Perempuan di Aceh*, Arraniry Press, Banda Aceh, 2012, hlm. 86. Lihat juga, T. Saiful, *Gender Perspektif dalam Formalisasi Syariat Islam di Aceh*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 18 No. 2 Agustus 2016.

Gubernur Aceh untuk membentuk qanun yang mengatur mengenai pelaksanaan *jinayah* sebagaimana yang diamanatkan undang-undang. Dengan demikian, Pasal 125 UU No. 11/2006 menjadi landasan bagi pembentukan dan pemberlakuan Qanun Jinayah di Aceh.

Menilai apakah pembentukan Qanun Jinayah sudah sesuai dengan prosedur pembentukan yang diatur peraturan perundang-undangan dapat merujuk pada UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan untuk menilai kesesuaian prosedur pembentukan Qanun Jinayah sebagai sebuah perda provinsi dan Qanun Aceh No. 5/2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun untuk menilai kesesuaian prosedur pembentukan sebuah qanun.

UU No. 12/2011 mengatur prosedur pembentukan perda provinsi sebagai berikut: Pertama, Tahap Perencanaan, antara lain: (1) Prolegda provinsi dirancang DPRD dan pemda (Pasal 32, 34). Disahkan menjadi prolegda provinsi dan ditetapkan dalam rapat paripurna (Pasal 37). (2) Naskah akademik yang isinya: a) latar belakang dan tujuan penyusunan, b) sasaran yang ingin diwujudkan, c) pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur, dan d) jangkauan dan arah pengaturan (Pasal 33).

Kedua, Tahap Penyusunan. Rancangan perda provinsi dapat berasal dari DPRD atau gubernur (Pasal 56). Rancangan perda provinsi yang telah disiapkan oleh gubernur disampaikan dengan surat pengantar gubernur kepada pimpinan DPRD provinsi, begitupun sebaliknya (Pasal 61).

Ketiga, Tahap Pembahasan. Dimulai dengan pembahasan rancangan perda provinsi dilakukan oleh DPRD provinsi bersama gubernur (Pasal 75 ayat (1)). Pembahasan bersama dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan, dilakukan dengan rapat komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPRD provinsi (Pasal 75 ayat (3)). Seterusnya pembahasan bersama tingkat pembicaraan rapat paripurna (Pasal 75 ayat (3)).

Keempat, Tahap Penetapan. Rancangan perda provinsi yang telah disetujui bersama disampaikan oleh pimpinan DPRD provinsi kepada gubernur untuk ditetapkan menjadi perda

provinsi (Pasal 78 ayat (1)), dilakukan dalam jangka waktu maksimal 7 hari sejak tanggal persetujuan (Pasal 78 ayat (2)). Kemudian rancangan perda yang telah disetujui ditetapkan gubernur dengan membubuhkan tanda tangan paling lama 30 hari sejak rancangan perda disetujui bersama (Pasal 79).

Kelima, Tahap Pengundangan. Perda provinsi diundangkan dalam lembaran daerah (Pasal 86 ayat (1)).

Qanun Aceh No. 5/2011 mengatur prosedur pembentukan Qanun Aceh sebagai berikut: Pertama, Tahap Perencanaan. Perencanaan qanun dilakukan dalam prolegda yang disusun oleh Banleg DPRA berkoordinasi dengan Pemerintah Aceh (Pasal 7 ayat (1) dan (3)). Prolegda ditetapkan dengan keputusan DPRA dengan persetujuan Gubernur Aceh.

Kedua, Tahap Penyiapan. Rancangan qanun dapat berasal dari DPRA atau Gubernur Aceh (Pasal 10 ayat (4)). Pra rancangan qanun disertai naskah akademik dan disertakan dalam setiap pembahasan (Pasal 12 ayat (1) dan (5)). Terhadap pra rancangan qanun dilakukan pengkajian dan penyelarasan (Pasal 14 ayat (1)). Masyarakat berhak memberikan masukan lisan dan/atau tertulis terhadap rancangan qanun melalui rapat dengar pendapat umum (RDPU), kunjungan kerja, sosialisasi, dan forum seminar, lokakarya, atau fokus grup diskusi (Pasal 22 ayat (1) dan (2)).

Ketiga, Tahap Penyampaian. Gubernur mengajukan rancangan qanun kepada pimpinan DPRA disertai naskah akademik dengan surat pengantar (Pasal 26 ayat (1) dan (2)). Rancangan qanun oleh Pimpinan DPRA disampaikan pada Banleg DPRA untuk mendapatkan kajian klarifikasi dan evaluasi (Pasal 29 ayat (2)). Banleg DPRA berdasarkan hasil kajian memberi pertimbangan kepada Pimpinan DPRA untuk dibahas oleh komisi/gabungan komisi/pansus/banleg (Pasal 29 ayat (3)). Hasil pembahasan komisi/gabungan komisi/pansus/banleg disampaikan kepada Banleg DPRA melalui Pimpinan DPRA (Pasal 29 ayat (4)). Banleg DPRA melakukan klarifikasi dan evaluasi berupa pertimbangan tindak lanjut rancangan qanun. Rancangan qanun ditindak lanjuti ke sidang paripurna (Pasal 30 ayat (1) dan (2)).

Keempat, Tahap Pembahasan. Pembahasan rancangan qanun dilakukan DPRA bersama Gubernur Aceh (Pasal 36 ayat (1)). Pembahasan dilakukan dalam dua tingkat pembicaraan, tingkat I dilakukan dalam rapat komisi/gabungan komisi/banleg/pansus. Tingkat II dilakukan dalam rapat paripurna.

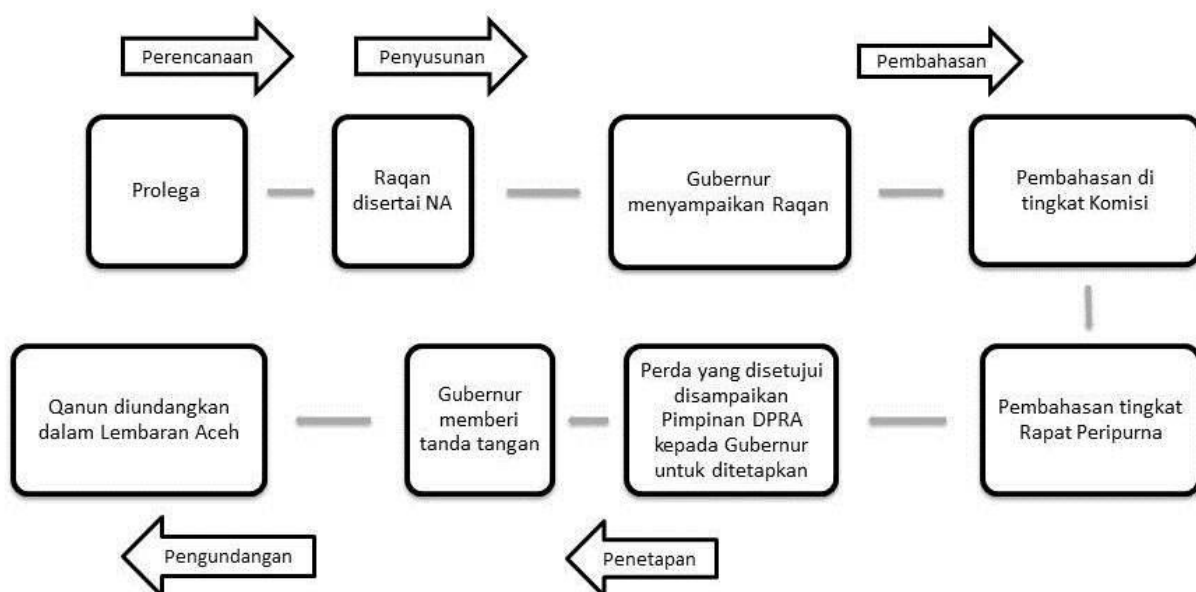
Kelima, Tahap Persetujuan. Persetujuan rancangan qanun dilakukan oleh DPRA bersama Gubernur Aceh (Pasal 38 ayat (3)).

Keenam, Tahap Pengesahan. Rancangan qanun yang telah disetujui bersama, disampaikan oleh pimpinan DPRA kepada Gubernur Aceh untuk disahkan menjadi qanun paling lama tujuh hari sejak disetujui bersama (Pasal 39 ayat (1) dan (2)). Rancangan qanun ditetapkan oleh Gubernur Aceh dengan membubuhkan tanda tangan paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan qanun disetujui bersama (Pasal 40 ayat (1)).

Ketujuh, Tahap Pengundangan. Qanun diundangkan dalam lembaran Aceh (Pasal 46 ayat (1)).

Berdasarkan prosedur pembentukan qanun yang diatur UU No. 12/2011 dan Qanun Aceh No. 5/2011, alurnya dapat digambarkan sebagai berikut.

Bagan 1. Alur Pembentukan Qanun Aceh



Sumber: Diolah penulis, 2016.

Berikut ini dipaparkan kronologis pembentukan Qanun Jinayah menurut alur pembentukan Qanun Aceh pada bagan 1:¹²

- a. Pada masa Pejabat Gubernur Tarmizi A. Karim draft rancangan Qanun Jinayah yang sebelumnya tidak mendapat persetujuan bersama disampaikan kembali oleh Gubernur Aceh kepada pimpinan DPRA dengan Surat Gubernur Aceh No. 188/14257 tertanggal 21 Mei 2012;
- b. Pembahasan Qanun Jinayah masuk dalam Prolega (Program Legislasi Aceh) tahun 2014, dibuktikan dengan adanya Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh No. 2/DPRA/2014 tertanggal 17 Januari 2014 tentang Penetapan Program Legislasi Aceh Prioritas Tahun 2014;
- c. Rancangan Qanun Jinayah disusun beserta naskah akademik yang disiapkan oleh Tim Ahli dari beberapa perguruan tinggi di Aceh;
- d. Komisi G DPRA mengadakan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) terhadap materi muatan Qanun Jinayah dengan instansi terkait, di antaranya Gubernur Aceh disertai Tim Asistensi Penyusunan Rancangan Qanun Jinayah yang dibentuk dengan Keputusan Gubernur Aceh No. 188/476/2014, Kementerian Dalam Negeri RI, Mahkamah Agung, Mahkamah Syar'iyah Aceh, Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) Aceh, Kejaksaan Tinggi Aceh, Kepolisian Daerah Aceh, Majelis Adat Aceh (MAA), Dinas Syari'at Islam Aceh, dan Kantor Wilayah Kemenkum & HAM Aceh;
- e. Pembahasan bersama tingkat pembicaraan rapat paripurna terhadap Qanun Jinayah di DPRA dilakukan pada Masa Persidangan III tahun 2014 tanggal 24-26 September 2014;
- f. Qanun Jinayah disetujui dan ditetapkan dengan Keputusan DPRA No. 9/DPRA/2014 tertanggal 26 September 2014;

¹² Hasil wawancara dengan Muhammad Junaidi sebagai Kepala Sub Bagian Biro Hukum Setda Aceh, tanggal 5 Agustus 2016 di Biro Hukum Setda Aceh, Banda Aceh.

- g. Penetapan terhadap Qanun Jinayah yang telah disetujui bersama disampaikan oleh Pimpinan DPRA kepada Gubernur Aceh untuk ditetapkan menjadi qanun Aceh dengan Surat Pimpinan DPRA No. 161-11/2481 tertanggal 29 September 2014;
- h. Gubernur Aceh Zaini Abdullah mengesahkan Qanun Jinayah dengan membubuhkan tanda tangan pada draft yang telah disetujui bersama pada tanggal 22 Oktober 2014;
- i. Qanun Jinayah diundangkan dalam Lembaran Aceh No. 7 Tahun 2014 tertanggal 23 Oktober 2014.

Berdasarkan argumentasi tersebut dapat dibuktikan bahwa tidak terdapat cacat formil dalam proses pembentukan Qanun Jinayah, baik pembentukan Qanun Jinayah sebagai sebuah perda yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 maupun sebagai sebuah qanun yang diatur dalam Qanun Aceh No. 5 Tahun 2011.

2) Legalitas Qanun Jinayah Ditinjau dari Konsep Negara Kesatuan

Indonesia berbentuk negara kesatuan sebagaimana ditegaskan Pasal 1 ayat (1) UUDNRI Tahun 1945, di samping itu juga menerapkan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Sebagai negara kesatuan, negara tersebut beridentitas negara satu negara, negara satu kedaulatan, negara satu wilayah/daerah, negara satu sistem konstitusi, negara satu sistem hukum, dan negara satu sistem pemerintahan.¹³

Bagir Manan menyatakan bahwa:

Adanya “satu hukum” –sebagai konsekuensi bentuk negara kesatuan- tidak selalu harus diartikan sebagai “kesatuan hukum (unifikasi)” yang akan berlaku bagi semua warga negara atau penduduk Indonesia. Satu hukum nasional disusun dengan sungguh-sungguh memperhatikan kemajemukan masyarakat.¹⁴

¹³ Astim Riyanto, *Negara Kesatuan: Konsep, Asas, dan Aktualisasinya*, Yapemdo, Bandung, 2006, hlm. 20.

¹⁴ Mohd Din, *Stimulasi Pembangunan Hukum Pidana Nasional dari Aceh untuk Indonesia*, Unpad Press, Bandung, 2009, hlm. 162. Bandingkan Aharis Maburur, Rusjdi Ali Muhammad, Mohd. Din, *Konsepsi Pidana Hudud dalam Qanun Jinayat Aceh-Indonesia dan Brunei Darussalam*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum Vol. 19 No. 1, April 2017; Muzakkir Abubakar, Suhaimi Suhaimi, Basri Basri, *Kewenangan Pemerintah Aceh terhadap Pelaksanaan Fungsi Mahkamah Syar'iyah dalam Sistem Peradilan Nasional (Tinjauan tentang Kewenangan Yustisi dalam Otonomi Khusus)*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum Vol. 13, No. 1 April 2011.

Faisal A. Rani juga berpendapat:

Dalam mazhab hukum *historische rechtsschool*, hukum merupakan ekspresi dari jiwa suatu bangsa (*volksgeist*). Hukum harus diidentifikasi dengan jiwa bangsa dan perasaannya tentang apa yang dianggap sebagai suatu kebenaran dan keadilan. Hukum itu tumbuh dan berkembang sesuai lingkungan masyarakatnya. Dengan demikian membenarkan adanya diversitas (bermacam-macam) hukum dalam suatu sistem hukum nasional, sebagai sub sistem hukum. Sistem hukum nasional tidak dipahami dalam bentuk norma-norma hukum tunggal yang sentralistik.¹⁵

Pertanyaannya, apakah dengan diberlakukannya Qanun Jinayah di Aceh yang notabene materi muatannya berbeda dengan sistem hukum pidana nasional berarti ada wilayah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tidak menggunakan sistem hukum pidana nasional? Menjawab hal ini, patut ditegaskan bahwa pembentukan Qanun Jinayah tetap berada dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, khususnya dalam kerangka sistem hukum nasional Indonesia.

Hal ini terlihat dalam beberapa rumusan kalimat, diantaranya pada dasar ‘Menimbang’ Qanun Jinayah huruf b: “...untuk menyelesaikan konflik Aceh secara damai, menyeluruh, berkelanjutan, dan bermartabat bagi semua, dan para pihak bertekad untuk menciptakan kondisi sehingga Pemerintahan Rakyat Aceh dapat diwujudkan melalui suatu proses yang demokratis dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.” Demikian pula pada dasar ‘Menimbang’ Qanun Jinayah huruf c: “Bahwa Aceh sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki keistimewaan dan otonomi khusus, salah satunya kewenangan untuk melaksanakan Syari’at Islam, dengan menjunjung tinggi keadilan, kemaslahatan, dan kepastian hukum.”

Penjelasan Umum UU No. 11/2006 juga eksplisit menegaskan: “Pengaturan dalam qanun merupakan wujud konkret bagi terselenggaranya kewajiban konstitusional dalam pelaksanaan pemerintahan Aceh dan merupakan acuan yang bermartabat untuk mengelola urusan pemerintahan secara mandiri sebagai bagian dari wilayah kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.” Dengan demikian, pembentukan Qanun Jinayah sebagai bentuk otonomi khusus pelaksanaan

¹⁵ Faisal A. Rani, “Formalisasi Prinsip dan Syari’at Islam dalam Sistem Hukum Nasional”, *Pidato*, Pengukuhan Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh, 9 April 2011, hlm. 9.

Syari'at Islam di Aceh dilakukan dalam kerangka sistem hukum nasional serta sesuai dengan sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Faisal A. Rani, bahwa yang dimaksud Qanun Aceh sebagai bagian dari sistem hukum nasional itu dapat diindikasikan dalam beberapa bagian. *Pertama*, bahwa eksistensi Qanun Aceh diakui dalam peraturan perundang-undangan nasional. Sebagaimana disebutkan UU No. 12/2011, Penjelasan Pasal 7 ayat (2) huruf a: "Termasuk dalam jenis peraturan daerah provinsi adalah qanun yang berlaku di Aceh dan perdasus serta perdasu yang berlaku di Provinsi Papua."

UU No. 11/2006 Pasal 1 angka 21 juga menyebutkan: "Qanun Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh." Penjelasan Pasal 7 ayat (2) UU No. 12/2011 dan Pasal 1 angka 21 UU No. 11/2006 menegaskan kedudukan qanun disamakan dengan perda provinsi. *Kedua*, qanun Aceh dibentuk oleh kekuasaan negara di daerah, yaitu Gubernur Aceh dan DPRA dengan mengikuti prosedur pembentukan qanun. *Ketiga*, pembentukan qanun mengikuti prinsip-prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur UU No. 12/2011 dan Qanun Aceh No. 5/2011.¹⁶ Berdasarkan indikasi tersebut dapat disimpulkan bahwa qanun Aceh dibentuk dalam sistem hukum nasional dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemberlakuan syari'at Islam di Aceh berada dalam kerangka sistem hukum nasional karena konsepsi negara kesatuan termasuk menghendaki sistem hukum yang sama di semua tempat. Atas nama negara kesatuan tersebut, Qanun Jinayah pun dibentuk dan dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dan dalam sistem hukum nasional Indonesia. Oleh karena itu, pembentukan Qanun Jinayah tetap membutuhkan harmonisasi terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan sudah lebih dulu ada dalam sistem hukum nasional.

Mengutip pendapat Faisal A.Rani:

¹⁶ Hasil wawancara dengan Al Yasa' Abubakar sebagai Guru Besar Fakultas Syari'ah UIN Ar-Raniry, tanggal 3 Agustus 2016 di Kampus UIN Ar-Raniry, Banda Aceh.

Pembentukan Qanun Jinayah dilakukan dengan mengikuti prinsip-prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan dan mengikuti prinsip-prinsip syari'at Islam dalam perumusan norma hukumnya. Dengan adanya prosedur pembentukan qanun yang harus diikuti ini maka tidak dapat dikatakan bahwa semata-mata norma hukum (syari'at) Islam dipindahkan ke dalam qanun, atau dengan kata lain tidak dapat dikatakan perumusan qanun itu hasil pemindahan ayat-ayat Al-Qur'an dan As-Sunnah ke dalam norma-norma qanun, namun hukum (syari'at) Islam tersebut diatur dan disesuaikan dengan sistem hukum nasional.¹⁷

Faisal A. Rani melanjutkan:

Penerapan syari'at Islam di Aceh yang dilaksanakan dengan membentuk qanun-qanun merupakan bagian dari pembangunan hukum nasional yang inklusif. Pembangunan hukum inklusif yang dimaksud ialah bahwa prinsip, nilai, dan kaidah Syari'at Islam dapat beradaptasi, menyesuaikan, mencari sarana dalam tata hukum nasional, dengan tanpa mengubah makna substantif yang terkandung dalam prinsip, nilai dan norma syari'at Islam.¹⁸

Adaptasi dan penyesuaian tersebut disebabkan karena nilai, prinsip, dan norma hukum Islam akan dipositifkan, dimana memiliki subjek dan objek tertentu, terikat dengan ruang dan waktu (teritorial) tertentu.¹⁹ Konsep syari'at Islam sebagai pembangunan hukum inklusif menghendaki pembentukan qanun dilakukan melalui tahapan proses formalisasi kemudian internalisasi atau individualisasi, menerjemah ulang sesuai dengan sistem hukum nasional dengan memperhatikan kebutuhan hukum di Aceh. Tahapan-tahapan ini disebut proses pembentukan qanun atau *taqnin*. Jika qanun sudah dibentuk berdasarkan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan, maka qanun tersebut menjadi norma hukum dalam sistem hukum nasional. Sehingga tidak tepat jika menyimpulkan bahwa yang berlaku di Aceh adalah hukum (syari'at) Islam, karena pendapat yang demikian seakan-akan meniadakan proses *taqnin* yang mengharuskan adanya penyesuaian dan perterjemahan ulang menurut sistem hukum nasional.²⁰ Namun demikian, disebabkan Indonesia belum pernah memberlakukan syari'at Islam dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara, baik itu

¹⁷ Faisal A. Rani, "Non-Muslim Bisa Tunduk pada Qanun", <http://www.hukumonline.com/berita/baca/prof-faisal-a-rany--brnon-muslim-bisa-tunduk-pada-qanun>, diakses 2 Agustus 2016.

¹⁸ Faisal A. Rani, *Op.Cit.*, hlm. 24.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 8.

²⁰ Hasil wawancara dengan Faisal A. Rani sebagai Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, tanggal 3 Agustus 2016 di Fakultas Hukum Unsyiah, Banda Aceh.

di tingkat nasional maupun daerah, sehingga format pelaksanaan syari'at Islam di Aceh seiring waktu masih perlu dicarikan format idealnya.

Hal ini pun berlaku dalam pelaksanaan syari'at Islam di bidang pidana (*jinayah*) yang diformalisasikan dengan Qanun Jinayah. Indikator lain yang menunjukkan bahwa pelaksanaan Qanun Jinayah dilakukan dalam kerangka sistem hukum nasional dapat dilihat dari sistem penegakan hukumnya.

Pertama, sistem penegakan hukum Qanun Jinayah dilakukan oleh lembaga-lembaga penegak hukum yang juga merupakan lembaga penegak hukum nasional yang dibentuk dan diberi kewenangan oleh undang-undang. Lembaga-lembaga tersebut adalah Kepolisian yang berfungsi sebagai penyelidik dan penyidik, Kejaksaan yang menjalankan fungsi penuntutan dan pelaksana putusan pengadilan, dan *Wilayatul Hisbah* sebagai bagian dari Satuan Polisi Pamong Praja yang diberi kewenangan bertindak sebagai Penyidik Pengawai Negeri Sipil (PPNS) dan pengawas Syari'at Islam di Aceh.²¹

Kedua, UU No. 11/2006 menentukan bahwa kasasi kasus-kasus Qanun Jinayah tetap dilakukan oleh Mahkamah Agung. UUDNRI Tahun 1945 Pasal 24 ayat (2) mengakui keberadaan empat lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung, yaitu Peradilan Negeri, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara²². Pasal 1 angka 15 UU No. 11/2006 menegaskan: "Mahkamah Syar'iyah Aceh dan Mahkamah Syar'iyah kabupaten/kota adalah pengadilan selaku pelaksana kekuasaan kehakiman dalam lingkungan peradilan agama yang merupakan bagian dari sistem peradilan nasional."

²¹ Marah Halim, "Sistem Penegakan Hukum dalam Pelaksanaan Syari'at Islam di NAD", dalam Syamsul Rijal, *Dimensi Pemikiran Hukum dalam Implementasi Syari'at Islam di Aceh*, Dinas Syari'at Islam Aceh, Banda Aceh, 2007, hlm. 47-73.

²² Pasal 24 ayat (2) UUDNRI Tahun 1945 berbunyi: "Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi".

Mahkamah Syar'iyah merupakan bagian dari Peradilan Agama yang keberadaannya diakui oleh UUDNRI Tahun 1945. Dengan demikian, Qanun Jinayah yang berlaku di Aceh diselenggarakan dalam sistem hukum nasional dimana penegakan hukumnya berada dalam kerangka sistem peradilan nasional. Hanya saja Mahkamah Syar'iyah yang merupakan bagian dari Peradilan Agama tidak hanya diberikan kewenangan mengadili perkara-perkara yang menjadi kewenangan Peradilan Agama pada umumnya, namun juga diberikan kewenangan untuk mengadili perkara-perkara *jinayah* (pidana) berdasarkan UU No. 11/2006.

Meskipun demikian, harus diakui format kelembagaan Mahkamah Syar'iyah dalam sistem peradilan nasional saat ini belum terlihat jelas, inilah alasan Faisal A. Rani mengharapkan adanya kasasi kasus-kasus yang ditangani Mahkamah Syar'iyah ke Mahkamah Agung yang dapat mendorong Mahkamah Agung untuk membuka kamar khusus Mahkamah Syar'iyah, sehingga terlihat jelas dalam struktur kelembagaan Mahkamah Agung bahwa Mahkamah Syar'iyah termasuk dalam sistem peradilan nasional di bawah naungan Mahkamah Agung. Dikarenakan tidak ada kasus-kasus di Mahkamah Syar'iyah yang dilakukan kasasi ke Mahkamah Agung, maka kamar tersebut juga dianggap belum dibutuhkan.²³

Di era otonomi daerah seluasnya-luasnya seperti saat ini, berdasarkan UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah pengawasan yang dilakukan pusat hanya dalam bentuk pengawasan represif. Pengawasan represif ini terlihat dari pengaturan dapat dibatalkannya perda-perda oleh pusat. Demikian pula terhadap qanun-qanun di Aceh, jika qanun tersebut bersifat umum atau tidak mengatur perihal pelaksanaan syari'at Islam maka terhadap qanun tersebut berlaku pengawasan represif. Hal ini sebagaimana diatur Pasal 235 ayat (2) dan (3) UU No. 11/2006: "Pemerintah dapat membatalkan qanun yang bertentangan dengan: a. kepentingan umum, b. antarqanun, c. peraturan

²³ Hasil wawancara dengan Faisal A. Rani sebagai Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, tanggal 3 Agustus 2016 di Fakultas Hukum Unsyiah, Banda Aceh.

perundang-undangan yang lebih tinggi, kecuali diatur lain dalam undang-undang ini. Qanun dapat diuji oleh Mahkamah Agung sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”

Pemerintah Pusat dapat membatalkan qanun yang bersifat umum layaknya perda-perda di daerah lain sebagai bentuk pengawasan represif berdasarkan alasan yang dibenarkan undang-undang, walaupun demikian dalam konteks otonomi khusus Aceh pengawasan represif ini tidak dapat diberlakukan terhadap keseluruhan qanun. Otonomi khusus syari’at Islam di Aceh menghendaki pembatalan terhadap qanun-qanun pelaksanaan syari’at Islam di Aceh hanya dapat dilakukan dengan mekanisme *judicial review* ke Mahkamah Agung.

Aturan ini disebutkan Pasal 235 ayat (4) UU No. 11 Tahun 2006: “Qanun yang mengatur tentang pelaksanaan syari’at Islam hanya dapat dibatalkan melalui uji materi oleh Mahkamah Agung.” Hal ini berlaku pula untuk Qanun Jinayah karena Qanun Jinayah merupakan salah satu qanun pelaksanaan syari’at Islam di Aceh, pembatalan terhadapnya hanya dapat dilakukan melalui *judicial review* ke Mahkamah Agung sesuai Pasal 235 ayat (4) UU No. 11 Tahun 2006.

Catatan penting terkait *judicial review* Mahkamah Agung ialah konsepsi otonomi khusus yang diadopsi Indonesia menimbulkan konsekuensi logis yaitu Mahkamah Agung harus menopang setiap produk hukum daerah khusus dalam rangka memperkuat makna dari otonomi khusus tersebut. Apabila Mahkamah Agung berkeinginan membatalkan qanun-qanun pelaksanaan syari’at Islam di Aceh itu akan sama artinya dengan membatalkan otonomi khusus pelaksanaan syari’at Islam di Aceh yang diatur melalui qanun.

Pembatalan qanun-qanun pelaksanaan syari’at Islam sama dengan hilangnya kemandirian dan keleluasaan Pemerintah Aceh untuk memberlakukan syari’at Islam yang dijamin melalui UU No. 11/2006, sehingga *judicial review* yang dilakukan Mahkamah Agung terhadap qanun-qanun pelaksanaan Syari’at Islam di Aceh harus dengan memperhatikan ketentuan UU No. 11/2006. Inilah bentuk otonomi khusus Aceh yang mengesampingkan aturan dapat dibatalkannya perda oleh Pemerintah Pusat sebagai bentuk pengawasan represif.

Meskipun berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan memungkinkan Qanun sebagai sebuah perda diuji terhadap peraturan perundang-undangan di atasnya, terkhusus Qanun Jinayah sebagai salah satu Qanun pelaksanaan syari'at Islam dalam kaitannya dengan peraturan perundangan di bawah undang-undang, UU No. 11/2006 yang menjadi landasan pembentukan Qanun Jinayah sudah menegaskan dalam Pasal 269 ayat (2): "Peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang berkaitan secara langsung dengan otonomi khusus bagi Daerah Provinsi Aceh dan kabupaten/kota disesuaikan dengan undang-undang ini."

Pasal ini mempertegas bahwa semua peraturan yang berada di bawah undang-undang seperti peraturan pemerintah dan peraturan presiden, harus terlebih dulu disesuaikan dengan UU No. 11/2006 jika itu berkaitan dengan pelaksanaan otonomi khusus di Aceh. Bila ada ketentuan peraturan pemerintah dan peraturan presiden yang bertentangan dengan Qanun Jinayah, tidak serta merta qanun langsung dapat dibatalkan, melainkan terlebih dahulu harus dilihat kesesuaian peraturan pemerintah dan peraturan presiden tersebut dengan UU No. 11/2006 yang menjadi landasan formil dan materiil Qanun Jinayah.²⁴

Bagir Manan sebagaimana dikutip Abdul Gani Isa menyatakan:

Kedudukan perda begitu kuat sehingga tidak semua perda yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi bisa dibatalkan dengan *judicial review*, kecuali bertentangan dengan UUD atau UU/perpu. Jika perda bertentangan dengan PP atau perpres, bisa saja ia tetap berlaku sementara yang dibatalkan adalah PP atau perpres bersangkutan, yakni dalam hal PP atau perpres itu mengatur masalah yang oleh undang-undang telah diserahkan sebagai urusan daerah, seperti otonomi atau tugas pembantuan. Ini bisa dipahami dengan alasan bahwa peraturan pemerintah atau peraturan presiden itu mengandung *ultra vires* (mengatur hal yang di luar kewenangannya).²⁵

Bagir Manan melanjutkan:

Mengingat bahwa qanun dibuat oleh satuan pemerintahan yang mandiri (otonom), dengan lingkungan wewenang yang mandiri pula, maka dalam pengujiannya terhadap peraturan perundangan yang lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan "pertingkatan", melainkan juga pada "lingkungan wewengannya". Qanun yang bertentangan dengan

²⁴ A.A. Sudirman, *Analisis Qanun-Qanun Aceh Berbasis Hak Asasi Manusia*, Lembaga Kajian Demokrasi dan Hak Asasi, Jakarta, 2011, hlm. xiii.

²⁵ Abdul Gani Isa, *Formalisasi Syari'at Islam di Aceh (Pendekatan Adat, Budaya, dan Hukum)*, Penerbit PeNA, Banda Aceh, 2013, hlm. 157.

peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (kecuali UUD), belum tentu salah, kalau ternyata peraturan perundang-undangan tingkat tinggi melanggar hak dan kewajiban daerah yang dijamin UUD atau UU Pemerintahan Daerah.²⁶

Jimly Asshiddiqie menyatakan:

Kedudukan perda (dalam hal ini qanun) berdasarkan lembaga pembuatnya dalam hierarki peraturan perundang-undangan setara dengan undang-undang, karena perda merupakan produk hukum lembaga legislatif dan eksekutif. Namun dari segi isinya, memang seharusnya kedudukan peraturan yang mengatur materi dalam ruang lingkup daerah yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Tetapi sebagai konsekuensi dari penegasan prinsip-prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dalam naskah perubahan pertama UUD 1945, maka produk legislatif daerah ini dapat saja bertentangan dengan produk eksekutif di tingkat pusat. Maka pengadilan haruslah mencermati dan memutuskan bahwa qanun itulah yang berlaku sepanjang untuk daerahnya.²⁷

Dengan demikian dapat ditegaskan bahwa pemberlakuan Qanun Jinayah dilaksanakan dalam kerangka sistem hukum nasional dan sudah sesuai dengan sistem dan prinsip otonomi khusus dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

SIMPULAN

Ditinjau dari formalitas pembentukan, legalitas Qanun Jinayah dapat dilihat dari: *Pertama*, Qanun Jinayah dibentuk oleh pejabat yang berwenang berdasarkan atribusi kewenangan, yaitu gubernur (eksekutif) bersama-sama dengan DPRA (legislatif). *Kedua*, dasar yuridis pembentukan Qanun Jinayah dapat ditelusuri dari UU No. 18/2001 dan Pasal 16 serta Pasal 125 UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh. *Ketiga*, Qanun Jinayah sebagai perda provinsi, pembentukannya sesuai dengan ketentuan UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sedangkan Qanun Jinayah sebagai qanun Aceh, pembentukannya sesuai dengan Qanun Aceh No. 5/2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun. Namun demikian, perlu dilakukan perbaikan terhadap beberapa rumusan pasal dalam Qanun Jinayah perihal masih ada ketidakkonsistenan

²⁶ *Ibid.*, hlm. 157.

²⁷ Jimy Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, diterbitkan atas kerjasama MK dan Pusat Studi HTN FH-UI, Jakarta, 2004, hlm. 279.

penyusunan kalimat rumusan. Diantaranya pengaturan dalam Pasal 5 dan Pasal 72 Qanun Jinayah. Pasal 5 mengenal pembagian muslim dan non-muslim sebagaimana diatur UU No. 11/2006, namun Pasal 72 tidak menyebutkan pembedaan muslim dan non-muslim tersebut secara jelas. Rumusan pasal tersebut perlu perbaiki guna menghindari multitafsir di kemudian hari.

Legalitas Qanun Jinayah ditinjau dari konsep negara kesatuan dapat dilihat dari beberapa aspek: *Pertama*, pembentukan Qanun Jinayah sebagai wujud otonomi khusus pelaksanaan syari'at Islam di Aceh. Syari'at Islam dilaksanakan dalam kerangka sistem hukum nasional serta sesuai dengan sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Kedua*, sesuai prinsip otonomi khusus Aceh yang diatur UU No. 11/2006 bahwa pengawasan represif tidak dapat diberlakukan terhadap qanun-qanun pelaksanaan syari'at Islam, termasuk Qanun Jinayah. Pembatalan terhadap qanun-qanun pelaksanaan syari'at Islam di Aceh hanya dapat dilakukan melalui mekanisme *judicial review* ke Mahkamah Agung. Kendati demikian, pemberlakuan Qanun Jinayah masih perlu dicarikan format yang lebih baik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Misalnya perlu dipikirkan adanya kamar khusus Mahkamah Syar'iyah di lingkup Mahkamah Agung guna mengadili di tingkat kasasi putusan kasus-kasus jinayah. Hal ini sejalan dengan prinsip negara kesatuan yang menghendaki satu sistem peradilan nasional namun tetap mengakomodir otonomi khusus Aceh di bidang peradilan Mahkamah Syar'iyah.

DAFTAR PUSTAKA

- A.A. Sudirman, (ed.) 2011, *Analisis Qanun-Qanun Aceh Berbasis Hak Asasi Manusia*, Lembaga Kajian Demokrasi dan Hak Asasi, Jakarta.
- Abdul Gani Isa, 2013, *Formalisasi Syari'at Islam di Aceh (Pendekatan Adat, Budaya, dan Hukum)*, Penerbit PeNA, Banda Aceh.
- Aharis Maburr, Rusjdi Ali Muhammad, Mohd. Din, 2015, *Konsepsi Pidana Hudud dalam Qanun Jinayat Aceh-Indonesia dan Brunei Darussalam*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum Vol. 19 No. 1.

- Arfiansyah, 2012, *Syari'at Islam, Politik, dan Perempuan di Aceh*, Arraniry Press, Banda Aceh.
- Astim Riyanto, 2006, *Negara Kesatuan: Konsep, Asas, dan Aktualisasinya*, Yapemdo, Bandung.
- Denny Indrayana, 2008, *Negara Antara Ada dan Tiada*, Kompas, Jakarta.
- Faisal A. Rani, 2011, "Formalisasi Prinsip dan Syari'at Islam dalam Sistem Hukum Nasional", *Pidato*, Pengukuhan Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh, 9 April.
- Faisal A. Rani, "Non-Muslim Bisa Tunduk pada Qanun", <http://www.hukumonline.com/berita/baca/prof-faisal-a-rany--brnon-muslim-bisa-tunduk-pada-qanun>, diakses 2 Agustus 2016.
- Hukum Online, "Prof Faisal A. Rani, Nonmuslim Bisa Tunduk pada Qanun", <http://www.hukumonline.com/berita/baca/prof-faisal-a-rany--brnon-muslim-bisa-tunduk-pada-qanun>, diakses 2 Agustus 2016.
- Jimly Asshiddiqie, 2004, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Diterbitkan atas kerjasama Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi HTN FH-UI, Jakarta.
- Mohd Din, 2009, *Stimulasi Pembangunan Hukum Pidana Nasional dari Aceh untuk Indonesia*, Unpad Press, Bandung.
- Muhammad Siddiq Armia, 2011, *Studi Epistemologi Perundang-Undangan*, Teratai Publisher, Banda Aceh.
- _____, 2016, "The Role of Indonesian Constitutional Court In Protecting Energy Security." *Jurnal Konstitusi*, Vol. 13, No. 2.
- _____, 2017, "Constitutional Courts And Judicial Review: Lesson Learned For Indonesia," *Negara Hukum*, Vol.8, No.1.
- Muzakkir Abubakar, Suhaimi Suhaimi, Basri Basri, 2011, *Kewenangan Pemerintah Aceh terhadap Pelaksanaan Fungsi Mahkamah Syar'iyah dalam Sistem Peradilan Nasional (Tinjauan tentang Kewenangan Yustisi dalam Otonomi Khusus)*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum Vol. 13, No. 1.
- Soerjono Soekanto, 2014, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta.

- _____, Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Syamsul Rijal, (ed.) 2007, *Dimensi Pemikiran Hukum dalam Implementasi Syari'at Islam di Aceh*, Dinas Syari'at Islam Aceh, Banda Aceh.
- T. Saiful, 2016, *Gender Perspektif dalam Formalisasi Syariat Islam di Aceh*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 18 No. 2.

Peraturan Perundang-undangan/Dokumen Lainnya

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh (Lembaran Negara RI Tahun 1999 Nomor 172, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3893).
- Undang-Undang No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam (Lembaran Negara RI Tahun 2001 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4134).
- Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (Lembaran Negara RI Tahun 2006 Nomor 62, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4633).
- Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5234).
- Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5587).
- Qanun Aceh No. 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun (Lembaran Aceh Tahun 2011 Nomor 10, Tambahan Lembaran Aceh Nomor 38).
- Qanun Aceh No. 6 Tahun 2014 tentang Hukum Jinayat (Lembaran Aceh Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Aceh Nomor 66).

Risalah Sidang Pembahasan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi Sekretariat Jenderal DPR RI, diakses 19 September 2016.