

KEDUDUKAN QANUN ACEH DITINJAU DARI ASPEK SEJARAH, PENGATURAN, FUNGSI, DAN MATERI MUATAN QANUN

Oleh:

Bambang Antariksa, S.H., M.H.

NIDN: 1315027601

Dosen Fakultas Hukum Universitas Sains Cut Nyak Dhien

Email: bambangantariksa.sh.mh@gmail.com

Abstrak

Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia, yakni pada Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 telah memberikan kewenangan kepada pemerintahan daerah untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Khusus bagi Provinsi Aceh, peraturan daerah dikenal dengan nama Qanun Aceh. Tulisan ini difokuskan untuk menganalisis kedudukan Qanun Aceh ditinjau dari aspek sejarah, pengaturan, fungsi dan materi muatan qanun. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif atau penelitian doktrinal. Penelitian ini menyimpulkan, qanun Aceh sudah dikenal sejak kerajaan Aceh yakni dimasa pemerintahan Sultan Alaidin Riayat Syah II pada abad XVI, yang pada masa itu qanun berkedudukan sebagai undang-undang dasar. Pengaturan tentang qanun terdapat didalam UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh dan UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Fungsi qanun pada prinsipnya adalah sama dengan fungsi peraturan daerah, serta materi muatan qanun adalah sama dengan materi muatan peraturan daerah, namun terdapat perbedaan dalam beberapa materi muatan qanun, dikarenakan otonomi khusus yang diberikan kepada Provinsi Aceh seperti pelaksanaan syariat Islam.

Kata Kunci : Kedudukan Qanun Aceh, Aspek Sejarah, Pengaturan, Fungsi, dan Materi Muatan Qanun

I. PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara yang menganut prinsip demokrasi, melahirkan konsekuensi untuk dituntut dan diharuskan adanya tindakan pemencaran kekuasaan, agar kekuasaan tidak terpusat di satu tangan. Kekuasaan yang berpusat disatu tangan bertentangan dengan prinsip demokrasi karena membuka peluang terjadinya kesewenang-wenangan dan korupsi. Dalil umum yang terkenal tentang hal ini adalah pernyataan Lord

Acton¹ bahwa *“power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely”* (kekuasaan itu cenderung korup dan kekuasaan absolut-terpusat-korup secara absolut).

Berlandaskan hal tersebut, maka konsep Negara Republik Indonesia pada saat dideklarasikan oleh pendiri Bangsa ini, pilihannya jatuh pada prinsip negara demokrasi dengan bentuk negara kesatuan yang pemerintahannya berbentuk republik. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 1

¹ Moch. Mahfud MD, 2011, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, Hal. 215.

ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) yang menyebutkan: “Negara Indonesia ialah Negara kesatuan yang berbentuk Republik”.

Alasan para pendiri negara memilih negara kesatuan sebagai bentuk negara Indonesia adalah:

- a. Menjamin satu urusan;
- b. Satu bentuk seefisien-efisiennya;
- c. Tahapan penghabisan dari bentuk kenegaraan;
- d. Satu negara buat satu bangsa dan satu tanah air;
- e. Untuk mendirikan suatu negara kesatuan tidak perlu ada staat-staat;
- f. Dengan memilih bentuk negara kesatuan telah mencakup didalamnya persatuan dan kesatuan bangsa.²

Istilah negara kesatuan yang dalam bahasa Inggris dikenal dengan istilah *unitary state* atau dalam bahasa Belanda disebut *eenheidsstaat*, merupakan bentuk negara yang kekuasaan tertinggi untuk mengatur seluruh daerahnya ada ditangan pemerintahan pusat. Dilihat dari susunannya, negara kesatuan merupakan negara bersusunan tunggal, yang berarti dalam negara itu tidak terdapat negara yang berbentuk negara bagian.

Negara kesatuan tidak mengenal adanya kedaulatan cabang, sehingga tidak ada konflik kewenangan antara

pemerintah pusat dan pemerintah daerah, daerah selalu tunduk dan merupakan subordinat dari pemerintah pusat. Pengertian negara kesatuan adalah suatu negara yang merdeka dan berdaulat, yang berkuasa hanya pemerintah pusat yang mengatur seluruh daerah sebagai bagian dari negara. Menurut AV Dicey sebagaimana dikutip oleh C.F Strong yang dimaksud dengan negara kesatuan atau unitarisme adalah *the habitual exercise of supreme authority by one control of power* (kebiasaan dari praktek negara kesatuan adalah adanya satu pemegang kekuasaan tunggal).³

Menurut CF Strong, negara kesatuan merupakan bentuk negara yang mempunyai kedaulatan tertinggi ditangan pemerintah pusat. Ciri yang melekat pada negara kesatuan adalah:

- 1) Adanya supremasi dari parlemen pusat.
- 2) Tidak adanya badan-badan lain yang berdaulat.⁴

Pasal 18 UUD 1945 menegaskan tentang konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia, khususnya hubungan antara Pusat dan Daerah melalui penerapan desentralisasi dan dekonsentrasi kekuasaan, yang dilakukan secara berjenjang mulai dari tingkat Pusat, Provinsi hingga Kabupaten/Kota. Dimana dalam pasal tersebut disebutkan: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas

² H.M Busrizalti, 2013, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Total Media, Yogyakarta, Hal. 50 dan 51.

³ I b i d, Hal. 39.

⁴ I b i d.

daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”.

Salah satu bentuk pemberian kewenangan bagi pemerintah daerah adalah dalam hal penetapan peraturan daerah. Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menyebutkan: “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Berdasarkan Pasal 18 ayat (1), ayat (2), ayat (5) dan ayat (6) UUD 1945, telah ditegaskan bahwa negara Indonesia merupakan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Hal ini dapat dibuktikan sebagai berikut, yakni:

- 1) Selain ada pemerintahan pusat, terdapat pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- 2) Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri;
- 3) Pemerintahan daerah memiliki otonomi yang seluas-luasnya, kecuali 6 (enam) urusan pemerintahan pusat, yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, serta agama;

- 4) Pelaksanaan kewenangannya, pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya.

Provinsi Aceh, sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, dibentuk pertama sekali melalui Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Propinsi Atjeh dan Perubahan Peraturan Propinsi Sumatera Utara. Kemudian diberlakukan juga berbagai Peraturan Perundang-Undangan seperti Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UU No. 11/2006) dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23/2014).

Sejalan dengan isi Pasal 18 ayat (6) UUD 1945, dalam UU No. 11/2006 Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 42 ayat (1), disebutkan bahwa: “Gubernur Aceh dan DPR Aceh mempunyai tugas dan wewenang untuk membuat Qanun Aceh”.

Pasal 1 angka 21 UU No. 11/2006 menyebutkan, yang dimaksud dengan Qanun Aceh adalah Peraturan Perundang-Undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh.

Pembentukan qanun di atas, sebagai bagian dari sistem Peraturan

Perundang-Undangan di Indonesia, tidak lepas dari ketentuan yang mengatur tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dalam hal ini adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No. 12/2011). Oleh karenanya, qanun sebagai bagian dari sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, selayaknya menjadi bagian dari sistem norma hukum di Indonesia, yang berlaku, bersumber dan berdasar kepada norma hukum yang lebih tinggi, bukan sebaliknya yakni menimbulkan benturan norma hukum yang berujung kepada pembatalan qanun tersebut.

II. PERMASALAHAN

Berdasarkan uraian di atas, permasalahan yang dibahas dalam tulisan ini adalah, bagaimanana kedudukan Qanun Aceh ditinjau aspek sejarah, pengaturan, fungsi dan materi muatan qanun?

III. METODE PENELITIAN

Penelitian ini termasuk penelitian normatif atau penelitian doktrinal, yaitu penelitian yang mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan.

Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan/studi dokumen baik bahan hukum primeir, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier, sesuai masalah dalam penelitian.

Bahan hukum primeir yang dimaksud terdiri dari: 1) Pancasila; 2) UUD 1945; 3) Ketetapan MPR; 4) Peraturan Perundang-Undangan; 5) Yurisprudensi; 6) Traktat. Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang berhubungan dengan bahan hukum primeir dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primeir, antara lain: 1) Rancangan peraturan-Peraturan Perundang-Undangan; 2) Hasil karya ilmiah para sarjana; 3) Hasil-hasil penelitian. Bahan hukum tertier yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan primer dan sekunder, misalnya: 1) Bibliografi; dan 2) Indek kumulatif.⁵

IV. PEMBAHASAN

1. Sejarah Qanun

Qanun dalam Kamus Bahasa Indonesia dikenal dengan istilah “kanun” yang artinya adalah: 1). Undang-undang, peraturan, kitab undang-undang; 2). Hukum, kaidah.⁶ Istilah kanun tersebut juga ditemukan dalam Kamus Aceh-Indonesia I, yakni

⁵ I b i d, Hal. 112.

⁶ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008, *Kamus Bahasa Indonesia*, Jakarta, Hal. 634.

“kanun”, yang diartikan: peraturan, undang-undang, hukum, atau adat kebiasaan. Kanun diartikan juga sebagai peraturan atau ketentuan-ketentuan raja yang sedang memerintah.⁷

Masyarakat Aceh juga mengenal qanun dalam *Hadih Maja* yaitu ajaran atau doktrin atau kata-kata petuah dari orang-orang tua yang berbunyi “*Adat bak puteu meureuhom, Hukom bak syiah Ulama, Kanun bak Putroe Phang, Reusam bak Laksamana*”.

Hadih Maja tersebut merupakan konsep pembagian kekuasaan dalam negara, yang diartikan: 1) Kekuasaan eksekutif dan politik (adat) adalah ditangan sultan; 2) Kekuasaan yudikatif atau pelaksanaan hukum berada ditangan ulama yang menjadi *Kadli Malikul Adil*, 3) kekuasaan legislatif atau kekuasaan pembuat undang-undang berada ditangan rakyat yakni *Majelis Mahkamah Rakyat*, yang dalam *Hadih Maja* dilambangkan oleh “*Putro Phang*” atau Puteri Pahang, karena pembentukan *Majelis Mahkamah Rakyat* diinisiasi oleh Puteri Pahang yang saat itu menjadi Permaisuri Sultan Iskandar Muda, dan 4) Dalam

keadaan perang, segala kekuasaan berada pada Panglima Tertinggi Angkatan Perang, yaitu Laksamana.⁸

Asal muasal *Hadih Maja* “*Kanun bak Putro Phang*” di atas terjadi pada masa Sultan Iskandar Muda terkait satu kasus *faraidh* (pembagian harta warisan) antara ahli waris perempuan dengan ahli waris laki-laki. Ahli waris perempuan mendapat sawah dan ahli waris laki-laki mendapat rumah. Ahli waris perempuan diputuskan untuk meninggalkan rumah warisan karena akan ditempati ahli waris laki-laki. Tetapi ahli waris perempuan tidak bersedia, karena tidak memiliki rumah sebagai tempat tinggal. Kasus ini kemudian sampai kepada Permaisuri Putri Pahang, dan membela ahli waris perempuan dengan alasan perempuan yang tidak memiliki rumah tidak bisa tinggal di *Meunasah*, seperti laki-laki. Pembelaan Putri Pahang ini disetujui Sultan Iskandar Muda, dan sejak itulah menjadi hukum (qanun) dan kemudian ditetapkan dalam qanun melalui *Majelis Mahkamah Rakyat* dimasa pemerintahan Ratu Tajul Alam Safiatuddin.⁹

⁷ Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1985, *Kamus Aceh-Indonesia I*, Jakarta, Hal. 6 dan 375.

⁸ Ali Hasjmy, 1977, *59 Tahun Aceh Merdeka dibawah Pemerintahan Ratu*, Bintang Bulan, Jakarta, Hal. 122 dan 123.

⁹ Mohammad Said, 1981, *Aceh Sepanjang Abad*, Percetakan dan Penerbitan Waspada, Medan, Hal. 340. Lihat juga Ali Hasjmy, Op. cit, Hal. 126 dan 127.

Inti kandungan qanun tersebut adalah kewajiban orang tua untuk menyediakan sebuah rumah (sesuai kemampuan), sepetak sawah, sebidang kebun dan emas kepada anak perempuan yang akan diserahkan setelah kawin. Pihak suami wajib menyediakan sepetak sawah (*umong peuneuwo*) dan mas kawin, dan tinggal dirumah isterinya. Apabila terjadi perceraian, harta bawaan menjadi hak istri dan harta bersama dibagi dua. Ketentuan pada Qanun tersebut, sampai sekarang masih diikuti oleh masyarakat Aceh, terutama di daerah Aceh Besar dan Pidie.¹⁰

Anggota *Majelis Mahkamah Rakyat* bukan dipilih oleh rakyat, tetapi merupakan perwakilan dari *cerdik pandai* tiap-tiap *Mukim* yang ada dalam wilayah Kerajaan Aceh Darussalam yang dipimpin oleh *Kadli Malikul Adil*. Pada masa Ratu Tajul Alam Safiatuddin, lembaga *Majelis Mahkamah Rakyat* disempurnakan dengan menambah jumlah anggota perempuan dan melakukan re-organisasi dengan menambahkan adanya Badan Pekerja *Majelis Mahkamah Rakyat* yang dipimpin oleh *Orang Kaya Laksamana Seri Perdana Menteri* dan beranggotakan 9 (sembilan) anggota dari *Majelis*

Mahkamah Rakyat. Perbandingan jumlah perempuan yang menjadi anggota Majelis adalah dari 73 (tujuh puluh tiga) anggotanya, 22 (dua puluh dua) adalah perempuan.¹¹

Pembuatan qanun sebagai Undang-Undang Dasar bagi kerajaan Aceh Darussalam dimulai pada masa Sultan Alaidin Riayat Syah II Abdul Qahhar (1539-1571) yang menerbitkan *Qanun Al-Asyi*, yang kemudian disempurnakan oleh Sultan Iskandar Muda (1617-1636) dan pada masa pemerintahan Ratu Tajul Alam Safiatuddin (1641-1675) yang dikenal dengan nama *Qanun Meukuta Alam* atau *Adat Meukuta Alam* atau *Adat Mahkota Alam* atau *Qanun Meukuta Alam Al-Asyi* atau dikenal juga sebagai *Adat Aceh*.¹²

Qanun Meukuta Alam telah menetapkan mengenai dasar negara, sistem pemerintahan, pembagian kekuasaan, lembaga negara dalam kerajaan Aceh Darussalam, yang secara ringkas dideskripsikan sebagai berikut:

1. Negara berbentuk kerajaan, kepala negara bergelar *Sultan* dan

¹¹ I b i d, Hal.122 dan 124.

¹² I b i d, Hal. 129 dan 218. Lihat juga: Mohammad Said, Op.cit, Hal. 303, dan Raden Hoesein Djajadiningrat, 1984, *Kesultanan Aceh Suatu Pembahasan tentang Sejarah Kesultanan Aceh yang Terdapat dalam Karya Melayu*, Departemen Pendidikan dan kebudayaan Proyek Pengembangan Permuseuman Daerah Istimewa Aceh, Jakarta, Hal. 21 dan 51.

¹⁰ Ali Hasjmy, Op. cit, Hal. 127 dan 128.

- diangkat turun temurun. Dalam keadaan tertentu tidak ada yang memenuhi syarat, boleh diangkat dari bukan keturunan raja.
2. Kerajaan bernama *Kerajaan Aceh Darussalam*, dengan Ibu Kota Negara *Banda Aceh Darussalam*.
 3. Kepala Negara bergelar *Sultan Imam Adil*, yang dibantu oleh Sekretaris Negara bergelar *Rama Setia Kerukun Katibul Muluk*.
 4. Orang kedua dalam kerajaan, yaitu *Kadli Malikul Adil* dengan empat orang pembantunya bergelar *Mufti Empat*.
 5. Lembaga negara yang ditetapkan Qanun adalah:
 - a. *Balai Rong Sari*, lembaga yang bertugas membuat rencana dan penelitian, dipimpin oleh Sultan dan beranggotakan *Hulubalang Empat* dan *Ulama Tujuh*;
 - b. *Balai Majelis Rakyat*, dipimpin oleh *Kadli Malikul Adil*, beranggotakan tujuh puluh tiga orang;
 - c. *Balai Gading*, dipimpin *Wazir Mu'adham Orang Kaya Laksamana Seri Perdana Menteri*;
 - d. *Balai Furdhah*, lembaga yang mengurus perekonomian atau perdagangan, dipimpin seorang *Wazir* bergelar *Menteri Seri Paduka*;
 - e. *Balai Laksamana*, lembaga yang mengurus angkatan perang, dipimpin *Wazir* bergelar *Laksamana Amirul Harb*;
 - f. *Balai Majelis Mahkamah*, lembaga yang mengurus kehakiman/peradilan, dipimpin *Wazir* bergelar *Seri Raja Panglima Wazir Mizan*;
 - g. *Balai Baitul Mal*, lembaga yang mengurus keuangan dan perbendaharaan negara, dipimpin oleh *Wazir* bergelar *Orang Kaya Seri Maharaja Bendahara Raja Wazir Dirham*.
6. Untuk membantu Sultan dalam menjalankan pemerintahan negara, Qanun menetapkan beberapa pejabat tinggi yang bergelar *Wazir* (Perdana Menteri dan Menteri-Menteri). *Wazir* tersebut adalah:
 - a. *Wazir Seri Maharaja Mangkubumi*, yaitu pejabat yang mengurus urusan Hulubalang (Menteri Dalam Negeri);
 - b. *Wazir Badlul Muluk*, yaitu pejabat yang mengurus urusan ke luar dan dari luar negeri (Menteri Luar Negeri);

- c. *Wazir Kun Diraja*, yaitu pejabat yang mengurus urusan dalam *Darud Dunia* (Keraton) dan merangkap sebagai *Syahbandar* (Walikota) Banda Aceh;
- d. *Wazir Rama Setia*, yaitu pejabat yang mengurus urusan *cukai pekan* seluruh daerah kerajaan (Menteri Urusan Pajak);
- e. *Wazir Seri Maharaja Gurah*, yaitu pejabat yang mengurus urusan hasil dan pengembangan hutan (Menteri Kehutanan);
- f. *Wazir Rama Setia Kerukun Katibul Muluk*, yaitu pejabat yang mengurus urusan sekretariat negara (Sekretaris Negara).
7. Selain itu masih ada lembaga yang bernama balai, tetapi pemimpinnya bukan *Wazir*, hanya *ketua (Tuha)* yaitu:
- a. *Balai Setia Hukama/Ulama*, lembaga tempat berkumpulnya para ahli/cendikiawan dan ulama;
- b. *Balai Ahli Siyasa*, seperti Biro Politik;
- c. *Balai Musafir*, lembaga yang mengurus orang-orang musafir (pendatang);
- d. *Balai Safinah*, lembaga yang mengurus urusan pelayaran;
- e. *Balai Baitul Fakir Miskin*, lembaga yang mengurus urusan sosial;
8. Struktur pemerintahan, selain Pemerintah Pusat, terdiri dari pemerintahan wilayah dari tingkatan yang paling rendah, yaitu:
- a. *Gampong*, dipimpin oleh *Keuchik* dan *Teungku Meunasah* dibantu oleh *Tuha Peut*;
- b. *Mukim*, merupakan federasi dari *Gampong-Gampong*, minimal delapan *Gampong* membentuk satu *Mukim*. Federasi *Mukim* dipimpin *Imeum* dan seorang *Kadli*. Pada tiap-tiap *Mukim*, didirikan paling kurang sebuah masjid;
- c. *Nanggroe* atau negeri, kira-kira seperti Kecamatan sekarang, dipimpin oleh seorang *Uleebalang (Hulubalang)* dan seorang *Kadli Nanggroe*;
- d. *Sagou*, dipimpin seorang *Panglima Sagou* dan seorang *Kadli Sagou*. Dibawah *Sagou* terdapat beberapa buah *Nanggroe*. Dalam wilayah

Aceh Besar dibentuk tiga buah federasi *Sagou*, yaitu:

- *Sagou Tengoh Lheeplooh* (Sagi XXV), terdiri dari 25 Mukim, *Panglima Sagou* bergelar *Kadli Malikul Alam Seri Setia Ulama*;
- *Sagou Duaplohnam* (Sagi XXVI), terdiri dari 26 Mukim, *Panglima Sagou* bergelar *Seri Imeum Muda Cut Oh*;
- *Sagou Duaplohdua* (Sagi XXII), terdiri dari 22 Mukim, *Panglima Sagou* bergelar *Panglima Polem Seri Muda Perkasa*.¹³

Qanun tersebut terus dilaksanakan dan mengalami perubahan-perubahan dimasa raja-raja Aceh berikutnya, hingga kemudian istilah “qanun” dipakai sebagai nama lain dari peraturan daerah yang ruang lingkup berlakunya di Provinsi Aceh dan kabupaten/kota dalam Provinsi Aceh.

2. Pengaturan Qanun

Pengaturan tentang qanun terdapat didalam UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, yakni dalam Pasal 1 angka 21 yang memberikan definisi Qanun Aceh

adalah Peraturan Perundang-Undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh. Pada Pasal 1 angka 22, disebutkan qanun kabupaten/kota adalah Peraturan Perundang-Undangan sejenis peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat kabupaten/kota di Aceh.

Penyebutan qanun adalah sejenis dengan peraturan daerah, ditegaskan lagi didalam Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf f UU No. 12/2011 yakni: “Termasuk dalam Peraturan Daerah Provinsi adalah Qanun yang berlaku di Provinsi Aceh dan Peraturan Daerah Khusus (Perdapus) serta Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) yang berlaku di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat”. Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf g disebutkan: “Termasuk dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Qanun yang berlaku di Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh”.

Pengaturan mengenai peraturan daerah diatur juga dalam UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut UU No. 23/2014, peraturan daerah dibentuk dalam rangka

¹³ I b i d, Hal. 130 sampai dengan 134 dan Hal. 189.

penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan baik itu dilevel provinsi dan kabupaten/kota, serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas daerah masing-masing serta larangan untuk membuat peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

Pasal 236 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) UU No. 23/2014 menyebutkan:

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
 - a. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
 - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal

sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Jika merujuk kepada isi Pasal 236 ayat (3) dan ayat (4) UU No. 23/2014, maka pada dasarnya norma pada qanun bersumber dari norma di atasnya dan merupakan penjabaran lebih lanjut dari norma yang lebih tinggi. Sebagai konsekuensi hierarki tersebut, maka qanun dilarang bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi tingkatannya dan kepentingan umum.

Pasal 250 ayat (1) UU No. 23/2014, menyebutkan “Perda dan Perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan”.

UU No. 23/2014, khususnya Pasal 249 ayat (2), telah mengatur kriteria mengenai materi yang dikatakan bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau kesusilaan, yaitu:

1. terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat;
2. terganggunya akses terhadap pelayanan publik;;
3. terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum;

4. terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan
5. kesejahteraan masyarakat; dan/atau
6. diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender.

Pelarangan qanun untuk tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi, sesuai dengan hierarki Peraturan Perundang-Undangan berdasarkan UU No. 12/2011, Pasal 7 ayat (1), yang menempatkan peraturan daerah (qanun) sebagai bentuk Peraturan Perundang-Undangan yang paling rendah tingkatannya setelah Peraturan Presiden, Peraturan Pemerintah, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Ketetapan MPR, dan UUD 1945.

Hierarki Peraturan Perundang-Undangan berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12/2011 adalah:

1. Undang-Undang Dasar tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan

7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
Pasal 7 ayat (2) UU No. 12/2011 dan penjelasannya telah menegaskan kekuatan hukum Peraturan Perundang-Undangan di atas, berlaku sesuai dengan hierarki, yaitu penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-Undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-Undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

Sebelum berlakunya UU No. 11/2006 dan UU No. 12/2011, ketentuan mengenai qanun juga terdapat didalam Undang-Undang No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam, yakni didalam Pasal 1 angka 8 yang menyebutkan: “Qanun Provinsi NAD adalah Peraturan Daerah sebagai pelaksanaan Undang-Undang diwilayah Provinsi NAD dalam rangka penyelenggaraan otonomi khusus”.

Demikian juga didalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No. 10/2004). Penjelasan Pasal 7 ayat 2 huruf a UU No. 10/2004 mengatakan: “Termasuk dalam jenis Peraturan

Daerah provinsi adalah Qanun yang berlaku di daerah NAD dan Perdasus serta Perdasu yang berlaku di Provinsi Papua”.

Berdasarkan pengertian qanun yang diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan di atas, dapat ditegaskan bahwa qanun adalah salah satu bentuk hukum tertulis dalam sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia yang dapat disamakan dengan peraturan daerah yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi dan dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

Meski qanun dapat dipersamakan jenisnya sebagai peraturan daerah, namun secara khusus isinya berbeda, oleh karena kewenangan mengatur dan materi muatan tertentu dalam qanun didasarkan pada ketentuan UU No. 11/2006. Sedangkan materi muatan peraturan daerah yang secara umum berpedoman pada ketentuan UU No. 32/2004,¹⁴ yang kemudian berganti menjadi UU No. 23/2014. Qanun

merupakan suatu Peraturan Perundang-Undangan yang diberlakukan di Aceh yang isinya berlandaskan pada syariat Islam yang menjadi kekhususan Aceh, hal ini berbeda dengan daerah lain yang aturan-aturan dalam peraturan daerahnya tidak harus berlandaskan ajaran-ajaran Islam. Akan tetapi pemahaman tersebut (qanun sama dengan peraturan daerah) akan lebih mempermudah Pemerintah Pusat dalam melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap daerah, terutama yang berhubungan dengan pembentukan peraturan daerah dan harus tetap memperhatikan kekhususan yang diberikan Pemerintah kepada Aceh.¹⁵

3. Fungsi Qanun

Fungsi qanun pada prinsipnya adalah sama dengan fungsi peraturan daerah. Menurut Maria Farida, peraturan daerah merupakan fungsi yang bersifat atribusi yang diatur berdasarkan UU No. 32/2004, terutama Pasal 146 dan juga fungsi delegasian dari Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi. Fungsi tersebut adalah:

¹⁴ Faisal A. Rani, 2009, *Kedudukan Qanun Dalam Sistem Perundang-Undangan*, Makalah yang disampaikan pada Muzakarah Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) Aceh, Kamis, 3 Desember 2009, di Banda Aceh, Halaman 12.

¹⁵ Jum Anggraini, 2011, *Kedudukan Qanun dalam Sistem Pemerintahan Daerah dan Mekanisme Pengawasannya*, Jurnal Hukum No. 3 Vol. 18 Juli 2011, Hal. 326.

- a. Menyelenggarakan pengaturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
- b. Menyelenggarakan pengaturan sebagai penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah;
- c. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum;
- d. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.¹⁶

4. Materi Muatan Qanun

Secara umum materi muatan qanun adalah sama dengan materi muatan peraturan daerah, yaitu dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Aceh, pemerintah Kabupaten/Kota dan penyelenggaraan tugas pembantuan. Namun dalam beberapa hal, materi muatan qanun berbeda dengan materi peraturan daerah pada umumnya.¹⁷

UU No. 12/2011 yakni dalam Pasal 14 menegaskan materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

UU No. 11/2006 telah memberikan batasan atau ruang lingkup masalah yang diatur didalam qanun,¹⁸ yaitu:

- a. Qanun dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Aceh, yang terkait dengan semua kewenangan Pemerintahan Aceh yang tercantum didalam Pasal 7 UU No. 11/2006.

Pasal tersebut memberikan kewenangan kepada Pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/Kota untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah.

Kewenangan Pemerintah meliputi urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama. Urusan

¹⁶ Maria Farida Indrati S, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, Hal. 232.

¹⁷ Faisal A Rani, *Op.cit.* Hal. 12.

¹⁸ *I b i d.*

- pemerintahan yang bersifat nasional termasuk kebijakan di bidang perencanaan nasional, kebijakan di bidang pengendalian pembangunan nasional, perimbangan keuangan, administrasi negara, lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, teknologi tinggi yang strategis, serta konservasi dan standardisasi nasional. Sedangkan kebijakan adalah kewenangan Pemerintah untuk melakukan pembinaan, fasilitasi, penetapan dan pelaksanaan urusan pemerintahan yang bersifat nasional.
- b. Dapat mengatur semua urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah Aceh yang tercantum dalam Pasal 16 ayat (1) UU No. 11/2006, yang terdiri dari 15 (lima belas) urusan wajib yaitu:
- 1) Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
 - 2) Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
 - 3) Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
 - 4) Penyediaan sarana dan prasarana umum;
 - 5) Penanganan bidang kesehatan;
 - 6) Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
 - 7) Penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
 - 8) Pelayanan bidang penyediaan lapangan kerja dan ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
 - 9) Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
 - 10) Pengendalian lingkungan hidup;
 - 11) Pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
 - 12) Pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
 - 13) Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
 - 14) Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota; dan
 - 15) Penyelenggaraan pelayanan dasar lain yang belum dapat dilaksanakan oleh pemerintahan kabupaten/kota.
- c. Mengatur urusan wajib yang tercantum dalam pasal 16 ayat (2), yang meliputi:
- 1) Penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan Syariat Islam;

- 2) Penyelenggaraan kehidupan adat yang bersendikan agama Islam;
 - 3) Penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syari'at Islam;
 - 4) Peran ulama dalam penetapan kebijakan Aceh; dan
 - 5) Penyelenggaraan dan pengelolaan ibadah haji sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan.
- d. Urusan Pemerintah Aceh yang bersifat pilihan yang secara nyata berpotensi meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan. Hal ini diatur dalam Pasal 16 ayat (3) UU No. 11/2006.
- e. Materi muatan yang mengatur pelaksanaan syariat Islam, yakni qanun yang mengatur tentang ibadah, ahwal *al-syakhshiyah* (hukum keluarga), *muamalah* (hukum perdata), *jinayah* (hukum pidana), *qadha'* (peradilan), *tarbiyah* (pendidikan), *dakwah*, *syiar*, dan pembelaan Islam, perizinan pendirian tempat ibadah, serta hukum acara pada Mahkamah Syar'iyah.
- f. Qanun dapat memuat sanksi yang berbeda dengan sanksi dalam Peraturan Daerah. Bagi pelaksanaan Syariat Islam, seperti Qanun Jinayah (Pidana), maka ketentuan tentang sanksi seperti diatur dalam Pasal 241 UU No. 11/2006 dan Pasal 143 UU 32/2004 dikecualikan. Pasal 241 UU No. 11/2006 menyebutkan:
- (1) Qanun dapat memuat ketentuan pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian, kepada pelanggar sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
 - (2) 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).
 - (3) Qanun dapat memuat ancaman pidana atau denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan yang diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan lain.
 - (4) Qanun mengenai jinayah (hukum pidana) dikecualikan dari ketentuan ayat (1), ayat (2), dan ayat (3).

g. Materi muatan sebagai penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

Materi muatan qanun tersebut di atas yang telah diatur didalam UU No. 11/2006, merupakan perwujudan dari pelaksanaan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan: "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang". Pengakuan oleh Negara Indonesia kepada Provinsi Aceh atas kekhususan dan keistimewaan yang dimiliki oleh Provinsi Aceh adalah melalui UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh diantaranya adalah bahwa Provinsi Aceh berhak menyelenggarakan sendiri pemerintahannya yang bersifat khusus, pengakuan akan eksistensi kelembagaan adat seperti Wali Nanggroe dan Mukim, pelaksanaan syariat Islam, serta pengakuan Qanun sebagai bentuk produk hukum dalam wilayah Provinsi Aceh.

V. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan di atas, maka terdapat kesimpulan sebagai berikut, *pertama* Qanun Aceh sudah

dikenal sejak kerajaan Aceh yakni dimasa pemerintahan Sultan Alaidin Riayat Syah II pada abad XVI, yang pada masa itu qanun berkedudukan sebagai undang-undang dasar, hingga kemudian istilah "qanun" dipakai sebagai nama lain dari peraturan daerah yang ruang lingkup berlakunya di Provinsi Aceh dan kabupaten/kota dalam Provinsi Aceh. *Kedua* pengaturan tentang qanun terdapat didalam UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh dan UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Ketiga* fungsi qanun pada prinsipnya adalah sama dengan fungsi Peraturan Daerah, yaitu menyelenggarakan pengaturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, menyelenggarakan pengaturan sebagai penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi, menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum serta Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi. *Keempat* materi muatan Qanun adalah sama dengan materi muatan peraturan daerah, yaitu dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Aceh, pemerintahan Kabupaten/Kota dan penyelenggaraan tugas pembantuan. Namun dalam beberapa hal, materi muatan qanun berbeda dengan peraturan daerah, dikarenakan otonomi khusus yang

diberikan kepada Provinsi Aceh seperti materi yang mengatur pelaksanaan syariat Islam.

DAFTAR PUSTAKA

- Anggraini, Jum, 2011, *Kedudukan Qanun dalam Sistem Pemerintahan Daerah dan Mekanisme Pengawasannya*, Jurnal Hukum No. 3 Vol. 18 Juli 2011.
- A. Rani, Faisal, 2009, *Kedudukan Qanun Dalam Sistem Perundang-Undangan*, Makalah yang disampaikan pada Muzakarah Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) Aceh, Kamis, 3 Desember 2009, di Banda Aceh.
- Busrizalti, H.M, 2013, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Total Media, Yogyakarta.
- Mahfud MD, Moch., 2011, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Hasjmy Ali, 1977, *59 Tahun Aceh Merdeka dibawah Pemerintahan Ratu, Bintang Bulan*, Jakarta.
- Hoesein Djajadiningrat, Raden, 1984, *Kesultanan Aceh Suatu Pembahasan tentang Sejarah Kesultanan Aceh yang Terdapat dalam Karya Melayu*, Departemen Pendidikan dan kebudayaan Proyek Pengembangan Permuseuman Daerah Istimewa Aceh, Jakarta.
- Indrati S, Maria Farida, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta.
- Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008, *Kamus Bahasa Indonesia*, Jakarta.
- Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1985, *Kamus Aceh-Indonesia I*, Jakarta.
- Said, Mohammad, 1981, *Aceh Sepanjang Abad*, Percetakan dan Penerbitan Waspada, Medan.