

ACEH MENCARI FORMAT KHUSUS

- M. Solly Lubis -

Abstrak

Berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan pada masa lalu yang menitikberatkan pada sistem terpusat, dipandang sebagai sumber bagi munculnya ketidakadilan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Kondisi ini memunculkan pergolakan masyarakat di Provinsi Daerah Istimewa Aceh yang dimanifestasikan dalam berbagai bentuk reaksi. Dengan berlandaskan pada dasar hukum dan sejarah masyarakat Aceh maka diundangkan UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh yang menitikberatkan otonomi khusus pada Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Kekhususan ini merupakan peluang yang berharga untuk melakukan penyesuaian struktur, susunan pembentukan, dan penamaan pemerintahan di tingkat lebih bawah yang sesuai dengan jiwa dan semangat berbangsa dan bernegara yang hidup dalam nilai-nilai luhur masyarakat Aceh, yang diatur dalam peraturan daerah yang disebut Qanun.

I. KILAS BALIK

Pada umumnya semua daerah menginginkan otonomi yang seluas-luasnya, semenjak awal kemerdekaan, ditandai oleh lahirnya UU No. 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah, disusul oleh UU No. 22 tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah yang bertema demokrasi bagi daerah. Kemudian disusul oleh UU No. 1 tahun 1957 yang justru menganut otonomi seluas-luasnya, demikian juga Pen. Pres. No. 6 tahun 1959 dan UU No. 18 tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah. Tetapi akhirnya dihadang dan dihempang oleh UU No. 8 tahun 1974 yang membawa prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, yang jelas menggambarkan ketidakikhlasan pusat untuk mengembangkan pemerintahan daerah dengan otonomi yang luas.

Pada hakikatnya, otonomi yang luas bagi daerah bukanlah suatu yang bertentangan, baik dengan nilai-nilai dan asas persatuan, kerakyatan, dan keadilan, maupun diuji kepada pasal-pasal UUD yang pernah berlaku di Indonesia, mulai dari UUD 1945 maupun UUDS 1950, demikian pula Tap. MPRS No. XXI tahun 1966 mengenai otonomi daerah.

Justru Tap. MPRS NO. XXI tahun 1966 ini sudah meletakkan dasar kebijakan politik untuk menempatkan asas desentralisasi sebagai yang utama dan bahwa asas dekonsentrasi hanya sebagai pelengkap. Namun tidak disusul dengan UU yang sesuai dengan Tap. MPRS tahun 1966 itu.

Bahkan akhirnya GBHN tahun 1973 (Tap. MPR No. 11 tahun 1973) menyodorkan kebijakan politik otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, disusul dengan UU No. 5 tahun 1974 dengan irama politik otonomi yang sama, yang

pada hakikatnya mengutamakan dekonsentrasi ketimbang desentralisasi, bahkan dalam pelaksanaannya cenderung sentralistik.

Makin kentralah sikap politik pusat yang enggan memberikan kekuasaan yang lebih besar dan luas kepada daerah. Ketidakadilan ini akhirnya menimbulkan protes yang pada awalnya hanya berupa riak-riak kecil, lalu bergejolak menjadi bagian dari gelombang reformasi, hingga UU No. 5 tahun 1974 itu diganti dengan UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, disusul oleh UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah. Terakhir, lahir UU No. 32 tahun 2004 menggantikan UU No. 22 tahun 1999 tersebut.

Pada level di bawah UU No. 5 tahun 1974 adalah PP No. 5 tahun 1992 yang mengatur pelaksanaannya. Itu pun setelah 18 tahun, barulah muncul peraturan yang menitikberatkan pada otonomi di tingkat II. Belum tertata dengan sempurna. Belum rampungnya peletakan titik berat otonomi di daerah tingkat II itu, dan sedang sibuk dengan masalah 3P (personil, pembiayaan, dan perlengkapan), kemudian muncul gejolak "reformasi" pada tahun 1998, sehingga ide peletakkan titik berat otonomi itu pun terkatung-katung pelaksanaannya.

Pada tahun 1970, Saya dengan teman sejawat M. Rais, S.H. dari Fakultas Hukum USU melakukan riset ke Kabupaten Aceh Besar dan sekitarnya, khusus untuk memperoleh informasi mengenai 3 (tiga) hal yakni: a) realisasi keistimewaan daerah Aceh dalam hal pelaksanaan unsur-unsur syariat Islam, di mana telah dibuka biro khusus yang disebut Biro IX, khusus untuk USI (Unsur-unsur Syariat Islam) di kantor gubernur daerah ini, b) realisasi keistimewaan mengenai pengembangan adat istiadat sebagai

hal yang kultural-filosofis bagi masyarakat Aceh, dan c) realisasi keistimewaan di bidang pendidikan.

Menurut pengamatan Saya, ketiga hal yang diistimewakan itu, pada prinsipnya dari sudut materi kesejahteraan masyarakat, mempunyai persamaan dengan pengalaman daerah-daerah lainnya, yang meskipun tidak diistimewakan secara khusus.

Namun demikian, khusus di daerah Aceh Saya melihat realitas, adanya pemeliharaan dan pengembangan lembaga-lembaga keagamaan dan adat istiadat seperti LAKA dan terpeliharanya lembaga *meusapat* sebagai indikator pengembangan sosiokultural.

Salah satu yang sejak awal kurang diperhatikan secara khusus, dan ini juga terlihat di daerah-daerah lainnya, bahwa di samping bidang-bidang yang sifatnya sosio-kultural itu, justru bidang sosio-ekonomi bagi daerah ini sebagai daerah yang kaya sumberdaya alam (SDA) yang potensial. Padahal kita menyaksikan adanya sumber-sumber yang nyata seperti minyak, pupuk, LNG, kertas, dan sebagainya, yang nasibnya bersamaan dengan di daerah lainnya, yang hampir tidak menetes bagi daerah itu sendiri, dan hampir semuanya berada dalam kendali kekuasaan pemerintah pusat.

Kalau Saya tidak keliru menyimpulkan, kekecewaan ini jugalah yang pernah disampaikan oleh Abu Daud Beureueh sewaktu kami mewawancarai beliau (almarhum) di suraunya di Beureunun di tahun 1970 itu, saat itu Abu menyampaikan unek-unek kekesalannya terhadap Presiden Soekarno, yang semula mengajak rakyat Aceh untuk perang melawan agresi Belanda dengan janji bahwa Aceh akan dibangun, tetapi ternyata janji ini tidak ditepati sebagaimana mestinya.

Jika didekati secara politis strategis, semua persoalan dan masalah yang terungkap di atas itu, kiranya dapat dicakupkan dalam satu bingkai besar masalah yang disebut "masalah pemerintahan daerah dan kewenangan otonominya" yang konsep dan realitasnya tak kunjung memuaskan daerah-daerah, termasuk daerah dan rakyat Aceh.

Hal yang sama terdapat juga di daerah-daerah lain, sebagaimana Saya amati melalui pertemuan seminar, di Bukittinggi (pra-Konferensi Nasional II Membangun Masyarakat Indonesia Baru), di Banjarmasin (Seminar Nasional, Kerjasama AIPI Setjen MPR RI 20 Maret 2004) dan di Bandar Lampung (Seminar Hukum, kerjasama Fakultas Hukum UI-BP MPR, 24 Maret 2000).

Protes daerah-daerah yang bersumber pada ketidak-adilan pembagian rejeki sosial-ekonomi berdasarkan pengerukan hasil kekayaan daerah ini menerobos kebijakan pusat, sehingga

lahirnya UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dan untuk ini pun masih belum cukup memuaskan menurut pandangan daerah-daerah, apalagi hingga hari ini belum dilengkapi dengan peraturan-peraturan pelaksanaannya.

Dari jalan sejarah pemerintahan sejak awal kemerdekaan itu yang di sana-sini diselingi pemberontakan dan tindakan-tindakan yang oleh pusat dinilai sebagai sikap dan tindakan disintegrasi, dapat disimpulkan, bahwa pemerintah pusat gagal mengkondisikan keharmonisan antara pusat dan daerah, padahal keharmonisan itu adalah intisari yang sifatnya emosional dan psikologis-politik dan merupakan syarat utama atau *conditio sine qua non* untuk kekompatan suatu negara kesatuan.

Persatuan Indonesia yang dibina dalam perjuangan kemerdekaan, yang kemudian dilanjutkan dengan pembinaan negara, dan sesudahnya itu (seyogianya) kembali kepada pembinaan bangsa, selama Orde Baru hal ini terabaikan. Interaksi antara suku-suku memang berlangsung terus, tetapi tidak simetris, tidak selalu di atas dasar keadilan dan hak-hak yang sama.

Inilah yang dikemukakan oleh Prof. Dr.R.T.Jacob,M.S.,M.D., dalam makalahnya "Format Penyelenggaraan Negara untuk Memperkokoh Persatuan Indonesia" pada pertemuan Pra-Konferensi Nasional II Membangun Masyarakat Indonesia Baru, yang diselenggarakan atas kerjasama antara Ikatan Alumni Lemhanas dengan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dan Universitas Andalas, di Bukittinggi 31 Januari 2000 silam.

Menurut pengamatan Saya, justru semenjak masa pemerintahan Presiden Sukarno (yang diistilahi Orde Lama) pun, ide keharmonisan yang telah terabaikan itu sudah berlangsung, dan kesan serta kesimpulan ini Saya peroleh setelah mempelajari rangkaian sejarah jalannya pemerintahan dan pembangunan di daerah-daerah dan kiat-kiat pemerintah pusat dalam menyahuti dan mereaksi gerakan daerah-daerah, terutama di sekitar masa berlakunya UUDS 1950 dan UU No. 1 tahun 1957 yang menganut otonomi yang luas (pasal 131 UUDS 1950), termasuk situasi politik pada peralihan kepada UUD 1945 yang diberlakukan kembali melalui Dekrit Presiden Sukarno tanggal 5 Juli 1959.

Butir-butir persoalan yang dikemukakan oleh Prof. Dr. H. T. Jacob dalam makalah di forum ini "Aceh menjadi negara merdeka: Apakah perlu, mungkin, dapat, atau lebih baik?" (halaman 4), pada umumnya adalah persoalan terdapat dan berlangsung hampir di semua daerah di Indonesia, sebagai akses dari suatu sistem

yang pada dasarnya telah menyimpang secara terselubung dari bentuk republik kepada monarki, dan dari demokrasi kepada oligarki (*verkapte monarchie en oligarchie*).

Namun di sana-sini terlihat perbedaan intensitas tekanan dan akibatnya dibandingkan antara daerah yang satu dengan yang lain, dengan efek yang berbeda serta reaksi yang tidak sama antardaerah-daerah itu terhadap pemerintah pusat. Sebagai bukti persamaannya ialah bahwa reformasi sistem kekuasaan dan tuntutan penegakan supremasi hukum sama-sama berlangsung serentak di seluruh wilayah republik ini tanpa kecuali.

Sebagai salah satu jawaban dari pemerintah, ialah lahirnya Undang- Undang No. 22 tahun 1999 dan No. 25 tahun 1999, masing - masing tentang pemerintahan daerah dan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang disusul oleh UU No. 32 Tahun 2004. Meskipun nyatanya hingga hari ini masih mendapat tanggapan kurang memuaskan dari beberapa daerah.

Demikianlah situasinya secara umum dan dalam skala nasional, dan di tengah-tengah kondisi nasional yang demikian pulalah Daerah Istimewa Aceh berada, yang selain mengalami tantangan sebagai dirasakan oleh daerah-daerah lainnya, juga mempunyai persoalan-persoalan yang spesifik sebagaimana dikemukakan oleh Prof. T. Jacob dalam kedua makalahnya di pertemuan Bukittinggi dan di Medan, yang memerlukan perhatian dan penanggulangan secara khusus.

Memenuhi tuntutan reformasi hukum, khususnya penyelenggaraan pemerintah daerah, MPR RI telah mengeluarkan Ketetapan Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumberdaya Nasional yang Berkeadilan serta adanya Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah. Berdasarkan ketetapan MPR tersebut di atas, DPR bersama pemerintah telah mengeluarkan Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang - Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah. Sejalan dengan tuntutan reformasi dan mengingat kedua undang - undang tersebut di atas dirasakan belum akomodatif terhadap tuntutan daerah, maka sidang umum MPR 1999 telah melahirkan ketetapan Nomor IV/MPR/ 1999 tentang GBHN.

Dalam ketetapan MPR tersebut, secara tegas telah memberikan "otonomi khusus" kepada Provinsi Daerah Istimewa aceh. Menyusul TAP MPR dan undang-undang itu, diterbitkan UU No. 44 tahun 1999 tentang penyelenggaraan keistimewaan Provinsi Daerah

Istimewa Aceh (LN. Tahun 1999 No. 72, TLN. No. 3983)

Itulah tonggak terakhir kebijakan (*policy*) dan pengaturan (regulasi, legitasi) daerah Aceh secara nasional oleh lembaga-lembaga IVIPR, DPR dan presiden dari pusat. Di sisi lain, perihal peraturan pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 dan juga UU No.32 Tahun 2004 yang muncul belakangan ini, berupa PP, masih sedang dalam penggodokan yang diharapkan akan memberikan kepastian hukum dan dasar-dasar hukum pengembangan otonomi dan pemerintahan daerah dalam era reformasi.

II. OTONOMI KHUSUS BAGI PROVINSI DAERAH ISTIMEWA ACEH SEBAGAI PROVINSI NANGGROE ACEH DARUSSALAM BERDASARKAN UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 18 TAHUN 2001

Provinsi Daerah Istimewa Aceh merupakan bagian wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang sejak awal sudah didiami secara turun temurun oleh suku Aceh, suku Gayo, suku Alas, suku Aneuk Jameie, suku Kluet, suku Tamiang, suku-suku di berbagai kepulauan dan suku lain, yang dalam perkembangan selanjutnya dihuni juga oleh para pendatang.

Wilayah Provinsi Daerah Istimewa Aceh saat ini terdiri dari 11 (sebelas) kabupaten, yaitu Kabupaten Aceh Timur, Aceh Utara, Bireun, Pidie, Aceh Besar, Aceh Barat, Simeuleu, Aceh Selatan, Aceh Singkil, Aceh Tenggara dan Aceh Tengah, serta 4 (empat) kota yaitu Kota Banda Aceh, Sabang, Lhokseumawe, dan Langsa terletak di ujung utara Pulau Sumatera mempunyai batas- batas, yaitu:

- a) Sebelah utara dengan Selat Malaka;
- b) Sebelah selatan dengan Provinsi Sumatera Utara;
- c) Sebelah timur dengan Selat Malaka; dan
- d) Sebelah barat dengan Samudera Indonesia

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

Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagaimana ditetapkan dalam:

- a. Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat 1999 telah mengamanatkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1999, antara lain memberikan otonomi khusus kepada Provinsi Daerah Istimewa Aceh;
- b. Dalam Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2000, telah dilakukan perubahan kedua terhadap Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia, antara lain dalam Pasal 18 ayat (1) mengakui dan menghormati satuan - satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur oleh undang-undang; dan
- c. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/2000 telah merkomendasikan agar undang-undang tentang otonomi khusus bagi Daerah Istimewa Aceh dapat dikeluarkan selambat - lambatnya Mei 2001.

Sejarah panjang keberadaan masyarakat Aceh di bumi nusantara, memperlihatkan bahwa kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara di daerah tersebut telah mampu menata kehidupan kemasyarakatan yang unik, egaliter, dan berkeimbangan dalam menyiapkan kehidupan duniawi dan ukhrawi. Sebuah semboyan kehidupan bermasyarakat yang unik, egaliter, dan berkeimbangan dalam menyiapkan kehidupan duniawi dan ukhrawi. Sebuah semboyan kehidupan bermasyarakat telah menjadi pegangan umum yakni "*Adat bak Po Teumeureuhom; hukom bak syiah kuala; qanun bak Putro Phang; reusam bak laksamana*" (Adat dari sultan, hukum dari ulama, qanun dari Putri Pahang, reusam dari laksamana).

Semboyan ini masih dapat diartikulasikan dalam perspektif modern dalam bernegara dan mengatur pemerintahan yang demokratis dan bertanggung jawab. Tatanan kehidupan yang demikian itu, sangat memungkinkan untuk dilestarikan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, di Negara Kesatuan Republik Indonesia yang menganut semboyan Bhineka Tunggal Ika.

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

Undang-undang ini disebut "Undang-Undang Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam". Undang-Undang ini pada prinsipnya mengatur kewenangan pemerintahan di Provinsi Daerah Istimewa Aceh yang merupakan kekhususan dari kewenangan pemerintahan daerah, selain sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Kewenangan yang berkaitan dengan bidang pertahanan negara merupakan kewenangan pemerintah. Dalam hak pelaksanaan kebijakan tata ruang pertahanan untuk kepentingan pertahanan Negara Kesatuan Republik Indonesia di wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang tidak bersifat rahasia, pemerintah berkoordinasi dengan Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Hal mendasar dari undang-undang ini adalah pemberian kesempatan yang lebih luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri termasuk sumber-sumber ekonomi, menggali dan memberdayakan sumberdaya alam dan sumberdaya manusia, menumbuhkembangkan prakarsa, kreativitas dan demokrasi, meningkatkan peran serta masyarakat, menggali dan mengimplementasikan tata bermasyarakat yang sesuai dengan nilai luhur kehidupan masyarakat Aceh, memfungsikan secara optimal Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam memajukan penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, dan mengaplikasikan syariat Islam dalam kehidupan bermasyarakat.

Untuk melaksanakan berbagai kewenangan dalam rangka kekhususan pemerintah membuka peluang untuk meningkatkan penerimaan Pemerintah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam termasuk kemungkinan tambahan penerimaan selain yang telah diatur dalam undang-undang ini.

Undang - undang ini menempatkan titik berat otonomi khusus pada Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang pelaksanaannya diletakkan pada daerah kabupaten dan kota atau nama lain secara proporsional. Kekhususan ini merupakan peluang yang berharga untuk melakukan penyesuaian struktur, susunan pembentukan, dan penamaan pemerintahan di tingkat lebih bawah yang sesuai dengan jiwa dan semangat berbangsa dan bernegara yang hidup dalam nilai-nilai luhur masyarakat Aceh, diatur dalam peraturan daerah yang disebut dengan qanun.

Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah Peraturan Daerah Provinsi Nanggroe aceh Darussalam, yang dapat

mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang lain dengan mengikuti asas *lex specialis derogat lex generalis* dan Mahkamah Agung berwenang melakukan uji materiil terhadap qanun.

Dalam hal pemberian otonomi khusus, sebagaimana dimaksud undang-undang ini, pemerintah berkewajiban memfasilitasi dan mengoptimalkan perannya dalam rangka percepatan pelaksanaan otonomi yang diberikan kepada Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

III. PENYELENGGARAAN KEISTIMEWAAN PROVINSI DAERAH ISTIMEWA ACEH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 44 TAHUN 1999*)

Dua abad sebelum Masehi, Aceh dalam sejarahnya dikenal sebagai pusat perdagangan di Asia Tenggara, yang disinggahi pedagang Timur Tengah menuju ke negeri Cina. Ketika Islam lahir pada abad VI Masehi, Aceh menjadi wilayah pertama di Nusantara yang menerima Islam. Setelah melalui proses yang panjang, Aceh menjadi sebuah kerajaan Islam pada abad XII Masehi, yang kemudian berkembang menjadi sebuah kerajaan yang maju pada abad XIV Masehi. Dari sinilah Islam berkembang ke seluruh Asia Tenggara. Sekitar abad XV, ketika orang-orang Barat memulai petualangannya di Timur, banyak wilayah di Nusantara yang dikuasainya, tetapi Aceh tetap bebas sebagai sebuah kerajaan yang berdaulat.

Dalam peraturan politik internasional, hubungan Kerajaan Aceh Darussalam dengan Belanda yang semula cukup baik, pada abad XIX mengalami krisis. Meskipun demikian, dalam Traktat London (17 Maret 1824), Pemerintah Inggris untuk tetap menghormati kedaulatan Kerajaan Aceh Empat puluh tujuh tahun kemudian, dengan berbagai kelecikan, Belanda meyakinkan Inggris untuk tidak menghalangi menguasai Aceh melalui Traktat Sumatera 1 November 1871. Dua tahun kemudian (1873) Belanda menyerang Aceh, yang berlangsung puluhan tahun dengan korban yang tidak terkira banyaknya pada kedua belah pihak. Sejak waktu itu sampai Perang Dunia II, Belanda kehilangan enam orang jenderal dan ribuan perwira serta prajurit. Demikian juga dengan Aceh yang tidak hanya kehilangan harta dan jiwa, bahkan yang lebih penting, Aceh telah kehilangan kedaulatannya.

Dari latar belakang sejarah yang cukup panjang inilah masyarakat Aceh menjadikan

Islam sebagai pedoman hidupnya. Islam telah menjadi bagian dari mereka, dengan segala kelebihan dan kekurangannya. Masyarakat Aceh amat tunduk kepada ajaran Islam dan mereka taat serta memperhatikan fatwa ulama, karena ulamalah yang menjadi ahli waris Nabi. Penghayatan terhadap ajaran agama Islam dalam jangka yang panjang itu melahirkan budaya Aceh yang tercermin dalam kehidupan adat. Adat itu lahir dari renungan para ulama, kemudian dipraktikkan, dikembangkan, dan dilestarikan, lalu disimpulkan menjadi "*adat bak poteumeureuhom, hukom bak syiah kuala, qanun bak Putro Phang, reusam bak laksamana*" yang artinya hukum adat di tangan pemerintah dan hukum syariat ada di tangan ulama.

Kata-kata ini merupakan pencerminan dari perwujudan syariat Islam dalam praktik hidup sehari-hari bagi masyarakat Aceh. Aceh kemudian dikenal sebagai Serambi Mekah, karena dari wilayah paling barat inilah kaum Muslimin dari wilayah lain di Nusantara berangkat ke Tanah Suci Mekah untuk menunaikan rukun Islam yang kelima.

Pada saat Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya tanggal 17 agustus 1945, masyarakat Aceh sangat mendukung proklamasi itu karena mereka merasa senasib dan sepenanggungan dengan saudara-saudaranya yang lain. Dukungan ini dinyatakan dengan kerelaan menyerahkan harta dan nyawa untuk tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perjuangan untuk mengusir penjajah Belanda di Medan Area Sumatera Utara dan membeli dua pesawat terbang untuk perjuangan menegakkan kedaulatan negara ini merupakan bukti kesetiaan masyarakat Aceh kepada Republik Indonesia.

Selama revolusi fisik, Aceh merupakan satu-satunya wilayah yang tidak dapat diduduki oleh Belanda sehingga Aceh disebut sebagai daerah modal bagi perjuangan bangsa Indonesia. Dalam era mempertahankan kemerdekaan ini peran para ulama sangat menentukan, karena melalui fatwa dan bimbingan para ulama ini rakyat rela berjuang dan berkorban mempertahankan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945.

Atas dasar perjuangan itu pula Aceh mendapat kedudukan tersendiri, sehingga dengan Peraturan Perdana Menteri Pengganti Peraturan Pemerintah No. 8/ Des/WKPM/49 tertanggal 17 Desember 1949, Aceh dinyatakan sebagai satu provinsi yang berdiri sendiri yang lepas dari Provinsi Sumatera Utara. Namun setelah Republik Indonesia kembali ke negara kesatuan, melalui Peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun

*) Disalin dari penjelasan Undang-Undang itu

1950, status daerah Aceh kembali ditetapkan menjadi salah satu keresidenan dalam Provinsi Sumatera Utara. Ketetapan ini menimbulkan ketidakpuasan di kalangan pemimpin dan rakyat Aceh, yang pada akhirnya menimbulkan gejala perlawanan pada tahun 1953 yang melibatkan hampir seluruh rakyat Aceh, baik langsung maupun tidak langsung, sehingga daerah Aceh kehilangan peluang untuk menata diri.

Guna memenuhi aspirasi dan tuntutan rakyat Aceh, pemerintah menetapkan kembali status keresidenan Aceh menjadi daerah otonom Provinsi Aceh. Kebijakan tersebut tertuang dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1956 tentang "Pembentukan Daerah Otonom Provinsi Atjeh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Provinsi Sumatera Utara". Salah satu faktor yang menentukan dalam menuntaskan penyelesaian masalah keamanan Aceh adalah setelah pemerintah pusat mengirimkan satu misi khusus di bawah pimpinan wakil perdana menteri yang memberikan status Daerah Istimewa Aceh melalui Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia Nomor 1/Missi/1959, yang meliputi agama, peradatan, dan pendidikan. Sesungguhnya, melalui pemberian status daerah istimewa bagi Provinsi Aceh ini, merupakan jalan menuju penyelesaian masalah Aceh secara menyeluruh. Namun, karena adanya kecenderungan pemusatan kekuasaan di pemerintah pusat melalui Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, maka penyelenggaraan keistimewaan Aceh tersebut tidak berjalan sebagaimana mestinya, yang kemudian melahirkan hal-hal yang tidak sejalan dengan aspirasi daerah.

Isi Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia Nomor 1/Missi/1959 tentang Keistimewaan Provinsi Aceh yang meliputi agama, peradatan, dan pendidikan, yang selanjutnya diperkuat dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, bahkan disertai dengan penambahan peran ulama dalam menentukan kebijakan daerah. Untuk menindaklanjuti ketentuan mengenai keistimewaan Aceh tersebut dipandang perlu untuk menyusun penyelenggaraan keistimewaan Aceh tersebut dalam suatu undang-undang.

Undang-undang yang mengatur mengenai penyelenggaraan keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh ini dimaksud untuk memberikan landasan bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh dalam mengatur urusan-urusan yang telah menjadi keistimewaannya melalui kebijakan daerah. Undang-undang ini mengatur hal-hal pokok untuk selanjutnya memberi kebebasan kepada daerah dalam

mengatur pelaksanaannya sehingga kebijakan daerah diharapkan lebih akomodatif terhadap aspirasi masyarakat Aceh.

IV. QANUN NANGGROE ACEH DARUSSALAM

1. Tinjauan Etimologis – Terminologi

Istilah "Qanun" menurut A. Qodri Azizy, berasal dari bahasa Yunani yang masuk menjadi bahasa Arab melalui bahasa Suryani yang berarti "alat pengukur" dan kemudian diartikan menjadi "kaidah".

Dalam bahasa Arab menurut Qodri, kata kerjanya ialah "Qonna" yang artinya membuat hukum (*law making*). Kemudian kanun dapat berarti hukum (*law, recht*), ruh, *regulation, statute, code*. Dikatakannya pula bahwa yang sinonim dengan kanun ialah: hukum, ahkaam, aqidah, qowaid, dustur, dhabithah, dhawabith, ras, rusm.

Dalam buku Al-Mawardi, *Al-Ahkaam Al-Sulthoniyah*, dapat diterjemahkan menjadi hukum tatanegara (*Constitutional Law, Staatsrecht*). Qanun dipergunakan dalam dan untuk berbagai hal: qowaniin al-siyasah (ketentuan hukum dalam bidang politik atau hukum publik) (A. Qodri Azizy, 2002: 58). Dapat diakui bahwa istilah qanun seperti populer dipergunakan semenjak penggunaannya di Turki. Pada masa mulainya modernisasi (tanzimat) di Turki.

2. Majalah Al - Ahkaam al - Adliyah

(*The Book of Rules of Justice Civil Code*) menyebutkan istilah kanun. Tetapi bukan berarti bahwa baru semenjak itulah pemakaian istilah qanun. Adalah benar kata A. Qadri bahwa majalah itu semacam hukum Islam dalam bentuk undang-undang (hukum modern model *Roman Law System*) yang sekaligus seperti peraturan yang berkekuatan memaksa sebagaimana undang-undang, yang isinya mengenai hukum-hukum yang berkaitan dengan masyarakat (*Muamalah Bainan-Naas*), bukan mengenai ibadat.

Di samping itu, istilah qanun dipakai juga untuk dokumen-dokumen yang bernuansa hukum, seperti pendaftaran (*list*), rekaman pajak tanah (*register and list recording land taxes*). Mahmassani dalam bukunya menyebutkan tiga macam makna qanun:

- 1) Kodifikasi hukum (kitab undang-undang) seperti Qanun Pidana Usmani (KUHP Turki Usmani, KUH Perdata Libanon, dll).
- 2) Sebagai istilah padanan untuk Hukum Ilmu Qanun berarti ilmu mengenai kanun, Qanun Islam berarti hukum Islam. Qanun NAD berarti Peraturan Daerah (Perda) Nanggroe Aceh Darussalam.

- 3) Undang-Undang. Apa bedanya yang pertama dengan yang ketiga ini? Yang pertama itu sifatnya lebih umum sedangkan yang ketiga ini sifatnya lebih khusus, misalnya khusus UU perkawinan saja.

Kanun dalam pengertian ini biasanya hanya mengenai hukum yang bertalian dengan mu'amalat, hukum 'ibadat, dan mempunyai kekuatan hukum yang pelaksanaannya tergantung pada pemerintah negara. Jelas berbeda dengan hukum islam yang pada umumnya selalu mencakup mu'amalat dan 'ibadat. (A. Qadri, h. 59).

3. Qanun di NAD

Qanun sebagai istilah dan nama produk legislatif dalam konteks pemerintahan NAD, lahir dari dan bersama riak dan gelombang pergeseran garis politik dan perundang-undangan mengenai penataan pemerintahan daerah di tanah air.

Sebagaimana diungkapkan dalam Penjelasan Undang-Undang No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai pemerintahan pada masa yang lalu yang menitikberatkan pada sistem yang terpusat (*centralized*) dipandang sebagai sumber bagi munculnya ketidak-adilan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Kondisi yang demikian memunculkan pergolakan masyarakat di Provinsi Daerah Istimewa Aceh yang dimanifestasikan dalam berbagai bentuk reaksi.

Sejarah panjang keberadaan masyarakat Aceh di bumi nusantara memperlihatkan bahwa kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara di daerah tersebut telah mampu menata kehidupan kemasyarakatan yang unik, egaliter, dan berkeselimbangan dalam menyiapkan kehidupan duniawi dan ukhrawi.

Sebuah semboyan kehidupan bermasyarakat yang telah menjadi pegangan umum yakni "Adat po teumeureuhom, hukum bak syah kuala, qanun bak Putro Phang, reusam bak laksamana (adat dari sultan, hukum dari ulama, qanun dari Putri Pahang, reusam dari laksamana).

Semboyan ini, menurut Penjelasan UU itu, masih dapat diartikulasikan dalam perspektif modern dalam bernegara dan mengatur pemerintahan yang demokratis dan bertanggung jawab. Tatanan kehidupan yang demikian itu, sangat memungkinkan untuk dilestarikan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, di negara kesatuan RI yang menganut semboyan Bhineka Tunggal Ika. Demikian menurut penjelasan itu. Berdasarkan pertimbangan kebijakan yang demikianlah lahirnya UU No. 18 tahun 2001 itu, sehingga tiba pada keputusan untuk

menyelenggarakan pemerintahan daerah dalam bentuk otonomi khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh menjadi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Undang-undang ini menempatkan titik berat otonomi khusus pada Provinsi NAD yang pelaksanaannya diletakkan pada daerah kabupaten dan kota atau nama lain secara proporsional. Kekhususan ini merupakan peluang yang berharga untuk melakukan penyesuaian struktur, susunan pembentukan, dan penataan pemerintahan di tingkat lebih bawah sesuai dengan jiwa dan semangat berbangsa dan bernegara yang hidup dalam nilai-nilai luhur masyarakat Aceh, diatur dalam peraturan daerah yang disebut dengan "Qanun".

Qanun Provinsi NAD adalah Peraturan Daerah (Perda) NAD, yang dapat menyampingkan peraturan perundang-undangan yang lain dengan mengikuti asas *lex specialis derogat lex generalis*, dan Mahkamah agung berwenang melakukan uji materi terhadap qanun itu. Menurut Ketentuan Umum angka 8 pasal I W itu, Qanun NAD adalah perda sebagai pelaksanaan UU di wilayah Provinsi NAD dalam penyelenggaraan otonomi khusus.

Maka banyak qanun yang sudah dan harus digodok lagi oleh pihak legislatif bersama dengan Pemerintah Provinsi NAD, yang akan mengatur lebih lanjut mengenai susunan dan kedudukan Provinsi NAD, kewenangannya, hal keuangannya, lambang termasuk alam, lembaga legislatif, Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe sebagaimana penyelenggara adat, budaya dan pemersatu masyarakat, Badan Eksekutif, pemilih dan hak pemilih, kepolisian, kejaksaan, Mahkamah Syariah, dsb.

Dengan demikian, yang disebut sebagai Qanun NAD itu adalah perda dan setiap perda yang akan dilahirkan di NAD akan disebut sebagai qanun. Dalam rangka realisasi otonomi khusus di Provinsi NAD ini, telah dilakukan restrukturisasi organisasi perangkat daerah di NAD, melalui penetapan sejumlah perda, khususnya untuk pembentukan sejumlah dinas dan lembaga teknis (baca: Tesis Erna Hayati, S.H., M.Hum. "Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah Dalam Rangka Pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 dan Otonomi Khusus di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam" Program Pascasarjana, Universitas Sumatera Utara, Medan, 2002) dan juga pelaksanaan syariat Islam di NAD berdasarkan UU No. 5 Tahun 2000, lihat *paper* Eny Dameria, di PPS USU Medan.

V. DANA PERIMBANGAN ANTARA PEMERINTAHAN PROVINSI DAN PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA BERDASARKAN QANUN PROVINSI NANGGROE ACEH DARUSSALAM NOMOR 4 TAHUN 2002^{*)}

Bahwa untuk mendukung penyelenggaraan otonomi khusus Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sebagaimana ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001, perlu diatur pembagian dana perimbangan antara pemerintahan provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan dan pembagian hasil pemanfaatan sumberdaya alam daerah. Dana perimbangan merupakan sumber pendapatan daerah yang sangat dominan yang berasal dari APBN untuk mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi khusus terutama untuk meningkatkan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat.

Dana Perimbangan terdiri dari:

- a. Bagian daerah dari Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari sumberdaya alam sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2001.
- b. Bagi hasil tambahan penerimaan bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sebesar 55% (lima puluh lima persen) untuk minyak bumi dan sebesar 40% (empat puluh persen) untuk gas alam sebagaimana diatur dalam Undang - Undang Nomor 18 Tahun 2001.
- c. Bagi hasil pajak provinsi ditetapkan disesuaikan dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang - Undang Nomor 34 Tahun 2000 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 65 tahun 2001 tentang Pajak Daerah.

Dana perimbangan tersebut merupakan kelompok sumber pembiayaan pelaksanaan otonomi khusus yang alokasinya tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lain, mengingat tujuan masing- masing jenis penerimaan tersebut saling mengisi dan melengkapi, karenanya kebijakan pengaturan dana perimbangan kepada daerah kabupaten

dan kota dipertahankan dengan penyesuaian sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 7 ayat (2) Undang - Undang Nomor 18 Tahun 2001, yaitu menyisihkan sebesar 30% (tiga puluh persen) untuk dialokasikan sebagai dana pendidikan dalam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Kebijakan penentuan bagi hasil dari tambahan penerimaan minyak bumi dan gas sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 4 ayat (4) dan (5) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 diarahkan untuk menjembatani kesenjangan yang timbul antara daerah penghasil migas dan daerah bukan penghasil migas, di samping mengukuhkan keberadaan provinsi sebagai titik berat otonomi khusus yang pelaksanaannya pada daerah kabupaten/kota secara proporsional.

Dalam rangka pengembangan otonomi khusus pemerintah provinsi dituntut untuk mengadakan pendekatan secara pro-aktif dengan pemerintah untuk mencari tambahan dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dan dana dekonsentrasi untuk selanjutnya disalurkan kepada pemerintah kabupaten/kota, sehingga dapat dirasakan adanya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik.

Untuk menciptakan suatu sistem perimbangan keuangan yang proporsional, demokratis, adil, dan transparan, maka perimbangan keuangan antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota diatur dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, jumlah penduduk, kepadatan penduduk, PDRB, panjang jalan, dan faktor-faktor lainnya yang relevan dari kabupaten/kota dalam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

VI. SYARIAT ISLAM NAD TIDAK MENGADOPSI ARAB SAUDI, MALAYSIA, DAN BRUNEI^{*)}

Hukum syariat Islam yang diterapkan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam tidak akan mengambil adopsi model hukum di Arab Saudi, Malaysia, Sudan, Brunei Darussalam, atau negara-negara Islam lainnya.

“Pelaksanaan syariat Islam di Aceh kita praktikkan sesuai pengalaman dan *background* adat budaya masyarakat Aceh sendiri, tidak akan mencontoh Arab Saudi, Malaysia, Sudan, atau Brunei” kata Prof. Dr. Alyasa Abubakar, M.A. di Lhokseumawe.

Hal tersebut dikatakan Kepala Dinas Syariat Islam Provinsi NAD itu ketika menjadi narasumber sosialisasi pembentukan Mahkamah Syarriyah, sekaligus serah terima jabatan Ketua

^{*)} Disalin dari Penjelasan Resmi Qanun tersebut

^{*)} Sumber: Surat Kabar Harian Waspada, Jum'at, 4 April 2003, halaman 15.

Mahkamah Syariah Lhoksukon dan Lhokseumawe di pendopo bupati Aceh Utara, Kamis (3/4).

Kata Al Yasa Abubakar, banyak latar budaya dan kultur masyarakat Aceh yang berbeda sama sekali dengan masyarakat Arab Saudi. Ia mencontohkan di Arab Saudi perempuan dilarang menyetir mobil, sedang di sini pelarangan seperti itu dianggap pengekan terhadap hak-hak perempuan.

Begitu juga hukum Brunei Darussalam, di sana, kata Al Yasa, rakyat tidak punya hak untuk memiliki tanah, semua tanah dikuasai oleh pemerintah. Sementara di Mahkamah Malaysia ada juri (hakim) tapi tak ada jaksa penuntut. "Mahkamah Syariah yang dibentuk di Aceh mengadopsi sistem pengadilan konvensional, ada hakim, ada jaksa penuntut dan ada pembela," kata Al Yasa Abubakar.

Menurut Al Yasa, pelaksanaan syariat Islam di Aceh bukanlah suatu hal baru. Tapi

sudah mendarah daging diterapkan sejak zaman-zaman kerajaan abad pertengahan. Kitab Kifayatut Thulab yang dituliskan Syeh Abdur Rauf dalam bahasa Melayu Pasai pada abad 16, adalah khusus atas permintaan kerajaan Aceh Darussalam. "Kitab itu memuat hukum-hukum syariat untuk menjadi pegangan para hakim di seluruh kerajaan Aceh Darussalam waktu itu. Di dalamnya berisi hukum muamalat, munakahat, jinayat, dan hal-hal lain menyangkut pidana dan perdata Islam," jelas Al Yasa.

Namun pelaksanaan syariat Islam terkendala dalam masa penjajahan Belanda. Di Aceh Tengah sebut Al Yasa, hukum qishas tidak diterapkan lagi sejak tahun 1912 karena dilarang oleh Belanda. Pada kesempatan itu, Ketua Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) NAD Dr. Muslim Ibrahim MA dan Ketua Mahkamah Syariah NAD Sofyan Saleh juga tampil sebagai narasumber.

