

## **BAB II**

### **KEDUDUKAN PROVINSI NANGGROE ACEH DARUSSALAM DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH**

#### **A. Kedudukan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Dalam Sistem Pemerintahan Daerah**

##### **1. Sebelum Berlaku Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah**

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1948 tentang pembentukan Provinsi Sumatera Utara yang meliputi daerah Aceh, Tapanuli, dan Sumatera Timur. Lahirnya Undang-Undang tersebut mengakibatkan Provinsi Aceh menjadi Keresidenan dalam Provinsi Sumatera Utara, semua kegiatan dan kebutuhan keuangan yang diperlukan untuk mendukung terlaksanaan roda pemerintahan baik untuk pelaksanaan administrasi pemerintahan dan kebutuhan anggaran untuk pembangunan yang akan dilaksanakan di Aceh wajib melalui pemerintahan Provinsi Sumatera Utara untuk pencairannya.

Aceh tidak punya kekuasaan yang lepas dan mandiri untuk menjalankan roda pemerintahan di Aceh. Keberhasilan Pembangunan dan kesejahteraan masyarakat Aceh sangat tergantung kepada kebaikan niat pemerintahan Provinsi Sumatera Utara untuk mendukung anggaran sesuai dengan permintaan dan kebutuhan pembangunan daerah Aceh untuk memenuhi kesejahteraan masyarakat.

Provinsi Aceh tidak dapat melaksanakan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat yang sesuai dengan harapan dan keinginan masyarakat karena anggaran yang dibutuhkan sesuai dengan program pembangunan pemerintahan Aceh tidak dapat terpenuhi. Sedangkan disatu sisi Program pembangunan untuk Aceh harus dapat terlaksana dengan harapan

ketersediaan anggaran yang diberikan oleh pemerintahan Provinsi Sumatera Utara. Karena anggaran yang diberikan tidak mencukupi dan tidak sesuai dengan program Provinsi Aceh. Mengakibatkan pembangunan di Aceh sangat tertinggal di segala bidang baik pendidikan, kesejahteraan, kesehatan serta pembangunan kebutuhan masyarakat setempat.

Untuk menyesuaikan keadaan dan perkembangan kemajuan penyelenggaraan pemerintahan daerah maka lahir UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan di Daerah, yang menegaskan mengenai pembagian wilayah negara dalam daerah-daerah yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Atas dasar itulah pemerintahan pusat mempertimbangkan keinginan dan kebutuhan masyarakat Aceh untuk dapat terlaksananya pembanguana dan kesejahteraan masyarakat Aceh, maka Aceh perlu dipertimbangkan menjadi Provinsi Aceh yang otonom untuk mengatur rumah tangga sendiri.

Maka dikeluarkan Peraturan Wakil Perdana Menteri Pengganti Peraturan Pemerintah No. 8/Des/WKPM/1949 tentang Pembentukan Provinsi Aceh. Pasal 1 menyebutkan, Sebagian dari daerah Provinsi Sumatera Utara dahulu yang meliputi daerah keresidenan Aceh dahulu ditambah dengan sebagian dari daerah Kabupaten Langkat dahulu, yang terletak diluar daerah Sumatera Timur, ditetapkan menjadi Provinsi Aceh. Lahirnya Provinsi Aceh yang otonom dan mandiri sudah dapat membuka diri untuk membangun sesuai dengan keinginan dan harapan masyarakat Aceh, kekuasaan dan kedudukan Provinsi Aceh dalam sistem Pemerintahan daerah sudah sejajar dengan daerah lain di Indonesia. Provinsi Aceh sebagai daerah otonom sudah dapat membentuk kelengkapan lembaga Pemerintahan Provinsi Aceh seperti pemelihan Anggota dan pembentukan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Aceh

(DPRA) dan lembaga-lembaga pemerintahan lainnya yang dapat mendukung terlaksananya roda pemerintahan Provinsi Aceh.

Tiga tahun lamanya berjalan Provinsi Aceh sebagai Provinsi Otonom dicabut kembali dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 5 Tahun 1950 tentang Pembentukan Provinsi Sumatera Utara Sebagai daerah Otonom yang mulai berlaku 15 Agustus Tahun 1950 dengan wilayah meliputi Aceh, Sumatera Timur, dan Tapanuli. Oleh karena itu kemudian Provinsi Aceh kembali menjadi Keresidenan administratif Provinsi Sumatera Utara dan dikepalai seorang Residen di Provinsi Aceh sehingga kedudukan Provinsi Aceh dalam sistem Pemerintahan Daerah kembali di cabut dan digabungkan ke Provinsi Sumatera Utara dengan konsekuensinya Provinsi Aceh tidak mempunyai kekuasaan yang otonom dan mandiri untuk mengurus rumah tangganya sendiri.

Kedudukan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam sistem pemerintahan daerah dikembalikan lagi dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Provinsi Aceh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Provinsi Sumatera Utara. berkenaan dengan hasrat Pemerintah dalam usahanya meninjau kembali pembentukan-pembentukan daerah-daerah otonom Provinsi sesuai dengan keinginan dan kehendak rakyat di daerahnya masing-masing, memandang perlu membentuk daerah Aceh sebagai daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri lepas dari lingkungan daerah otonom Propinsi Sumatera Utara.<sup>66</sup> Dengan Undang-Undang ini Provinsi Aceh diberikan kekuasaan untuk mengatur rumah tangganya sendiri dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya sehingga Provinsi Aceh dapat memperbaiki kembali stuktur dan lembaga

---

<sup>66</sup>. Lihat dasar menimbang lahir UU No. 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Provinsi Aceh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Provinsi Sumatera Utara

pemerintahan daerah yang otonom sesuai dengan adat dan kebudayaan yang berlaku di Aceh. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Provinsi Aceh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Provinsi Sumatera Utara sebagai berikut:

1. Pemerintah Daerah Propinsi mengatur dan mengurus hal-hal yang dahulu diserahkan kepada Pemerintah daerah Propinsi Sumatera-Utara (lama) menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan-peraturan Pemerintah tentang pelaksanaan penyerahan urusan-urusan dari Pemerintah Pusat kepada pemerintah daerah Propinsi Sumatera-Utara (lama) yang kini masih berlaku, dengan ketentuan bahwa dimana dalam Peraturan-peraturan Pemerintah itu masih disebut "Propinsi" atau "Propinsi Sumatera-Utara" harus diartikan "Propinsi Aceh" atau "Propinsi Sumatera Utara" (baru).
2. Ketentuan-ketentuan dalam Peraturan-peraturan Pemerintah tersebut dalam ayat 1 di atas dapat diubah pula dengan Peraturan Pemerintah.
3. Hal-hal lain yang masih dikuasai oleh Pemerintah Pusat dan yang dipandang sebagai tugas-tugas yang termasuk urusan rumah-tangga dan kewajiban Propinsi pada waktunya dapat diatur dalam Peraturan Pemerintah untuk diserahkan kepada Propinsi sebagai urusan rumah-tangga dan kewajiban Propinsi.<sup>67</sup>

Berlaku UU No. 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Provinsi Aceh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Provinsi Sumatera Utara berlaku. Namun belum dapat sepenuhnya otonomi yang diberikan kepada Provinsi Aceh dapat berjalan dengan baik sesuai harapan masyarakat Aceh. Namun sebagai dasar pelaksanaan Undang-Undang tersebut di butuhkan Peraturan Pemerintah dengan harapan secepatnya dikeluarkan untuk dapat terakomodir Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Provinsi Aceh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Provinsi Sumatera Utara tidak pernah dikeluarkan sehingga UU tersebut tidak dapat berjalan sebagaimana semestinya..

---

<sup>67</sup>. Pasal 4 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Provinsi Aceh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Provinsi Sumatera Utara

Keinginan masyarakat Aceh baru dapat terpenuhi setelah Misi Hardi melakukan Musyawarah dengan Dewan Revolusi Aceh yang menghasilkan Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia Nomor 1/Misi/1959 yang ditanda tangani oleh Mr. Hardi selaku Wakil Perdana Menteri I/Ketua Misi Pemerintah ke Aceh pada tanggal 26 Mei 1959 Keputusan ini memberikan keistimewaan kepada Aceh dalam tiga bidang, Agama, Pendidikan dan Adat.

Aceh berhak menyangand sebutan Daerah Istimewa. Maka dengan dikeluarkan Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia Nomor 1/Misi/1959 yang mulai berlaku pada tanggal 26 Mei 1959 sehingga perkembangan pemerintahan Aceh begitu nampak hasil yang sangat memuaskan dan memasuki perkembangan baru dalam perjalanan roda pemerintahan Provinsi Aceh sebagaimana hasil penjelasan dari Keputusan Misi Hardi yang menyebutkan, adalah sangat urgen untuk meningkatkan persatuan dan tanggung jawab dalam daerah itu, dengan mengusahakan adanya pembinaan istimewa oleh daerah dengan bantuan pusat kearah realisasi otonomi yang seluas-luasnya, yang terutama dalam lapangan keagamaan, pendidikan dan peradatan. Justru pula dengan mengingat pentingnya letak daerah tersebut dari sudut ketahanan dan perekonomian Negara/Daerah seseorang dan dihadiri depan.<sup>68</sup>

Provinsi Aceh dengan diberikan sebagai daerah otonomi dengan sebutan Daerah Istimewa Aceh dalam Keputusan Perdana Menteri tersebut dalam tiga hal Pendidikan, Adat, dan Agama memberikan harapan bagi Provinsi Aceh untuk dapat melaksanakan Syari'at Islam dan menjadi tugas utama yang harus diperhatikan pemerintah daerah Aceh untuk dapat dijalankan sesuai dengan aturan yang berlaku sesuai dengan amanat otonomi yang seluas-luasnya telah diberikan kepada Provinsi Istimewa Aceh. Menjadi tanggungjawab yang sangat

---

<sup>68</sup>. Soejamto. *Daerah....op. cit.* hlm. 155

luas untuk mengurus dan menjalankan ketiga hal keistimewaan tersebut. Ketiga hal Keistimewaan Aceh yang diberikan itu diperkuat kembali dengan pengakuan Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, dalam Peraturan Peralihan Pasal 88 menyebutkan:

1. Pada saat mulai berlakunya Undang-undang ini maka: a."Daerah tingkat I dan Daerah Istimewa Yogyakarta" yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri berdasarkan Undang-undang No. 1 tahun 1957 serta Daerah Istimewa Aceh berdasarkan Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia No. I/Missi/1959 adalah "Propinsi" termaksud pada pasal 2 ayat (1) sub a Undang-undang ini. b."Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Raya" yang menurut Undang-undang No. 10 tahun 1964 disebut Jakarta adalah "Kotaraya" termaksud pada pasal 2 Undang-undang ini yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri berdasarkan Penetapan Presiden No. 2 tahun 1961 dengan mengingat perubahan-perubahan yang timbul karena berlakunya Undang-undang ini. c."Daerah-daerah Kotapraja" yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri berdasarkan Undang-undang No. 1 tahun 1957 adalah "Kotamadya" termaksud pada pasal 2 ayat (1) sub b Undang-undang ini. d."Daerah Tingkat II" yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri berdasarkan Undang-undang No. 1 tahun 1957 adalah "Kabupaten" termaksud pada pasal 2 ayat (1) sub b Undang-undang ini.

2. a. Menyebutkan sebagai berikut:

Sifat istimewa sesuatu Daerah yang berdasarkan atas ketentuan mengingat kedudukan dan hak-hak asal-usul dalam pasal 18 Undang-undang Dasar yang masih diakui dan berlaku hingga sekarang atau sebutan Daerah Istimewa atas alasan lain, berlaku terus hingga dihapuskan.

Dikembali tiga hal Keistimewaan Aceh oleh Pemerintah Pusat dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah sehingga menjadi landasan hukum yang kuat untuk mengembangkan dan memajukan ketiga hal tersebut Pendidikan, Adat dan Agama, dan yang menjadi perhatian paling utama dalam pelaksanaan Syari'at Islam di Provinsi Aceh. namun dalam perjalanan pelaksanaan ketiga hal Keistimewaan Provinsi Aceh tersebut sangat tidak bisa diterapkan dan dilaksanakan karena payung hukum sebagai

pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan tersebut tidak pernah diterbitkan oleh Pemerintah Pusat.

Tiga macam Keistimewaan Provinsi Aceh yang telah di berikan oleh Pusat belum dapat dilaksanakan secara maksimal dan ditengah perjalanan pemberlakuan Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, telah terjadi perubahan yang sangat dramatis dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Dimana demokrasi terpimpin yang diberlakukan oleh Presiden Soekarno pada masa akhir jabatannya sebagai Presiden berdasarkan ketetapan MPRS No. VIII/MPRS/1965 tentang Demokrasi Terpimpin.<sup>69</sup> Mengakibatkan terjadi krisis kepercayaan terhadap kepemimpinan Presiden Soekarno sebagai Presiden Republik Indonesia yang diakhiri dengan keluarnya ketetapan MPRS mengenai pemberhentian Presiden Soekarno dan pengangkatan Jenderal Soeharto sebagai Pejabat Presiden Republik Indonesia.

Setelah Soeharto memangku jabatan sebagai Pejabat Presiden melakukan suatu aksi untuk mengembalikan dan memurnikan Pancasila dan UUD Tahun 1945 mendapat dukungan dari MPRS dengan mengeluarkan beberapa ketetapan MPRS anatar lain Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno dan Peninjau Kembali Ketetapan MPRS No. I/MPRS/1960 tentang Manisfesto Politik Republik Indonesia sebagai GBHN. Pencabutan Ketetapan MPRS No. XVII/MPRS/1966, dicabutnya Ketetapan MPRS No. XXVI/MPRS/1966 tentang Pemilihan Umum, dan serta Pengangkatan Pengemban Presiden

---

<sup>69</sup>. Lihat juga Ketetapan MPRS No. V/MPRS/1965 tentang Amanat Politik Presiden/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MPRS . berjudul "berdikari" sebagai Penegasan Revolusi Indonesia dalam Bidang Politik, Pedoman Pelaksanaan Manipol, dan Landasan Program Perjuangan Rakyat Indonesia.

dengan Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966 sebagai Presiden Untuk pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sesuai dengan amanat UUD 1945 maka pada sidang Umum MPRS Tahun 1966 menghasilkan berbagai kebijakan dasar yang diatur dalam ketetapan sebagai berikut:

1. Ketetapan MPRS No. X/MPRS/1966 tentang Kedudukan Semua Lembaga Negara Tingkat Pusat dan Daerah pada posisi dan fungsi yang diatur dalam UUD 1945. dalam rangka mencapai tujuan diatas, MPRS menugaskan pemerintah bersama-sama DPRGR untuk membuat peraturan perundang-undangan sebagai landasan hukum sesuai dengan kemurnian UUD 1945. hal ini mengandung pula pengertian perlu pengaturan kembali mengenai pemerintah daerah sebagai diatur dalam UUD 1945 Pasal 18.
2. Negara di Luar Produk MPRS yang tidak sesuai dengan UUD 1945. Ketetapan MPRS No. XIX/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali Produk-produk Legislatif
3. Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia
4. Ketetapan MPRS No. XXI/MPRS/1966 tentang Pemberian Otonomi Seluas-luasnya kepada Daerah. Diantaranya mengatur tentang Pokok-pokok pemerintahan daerah sebagai berikut:
  - a. Menugaskan kepada pemerintah bersama-sama DPRGR untuk dalam waktu sesingkat-singkatnya memberikan otonomi seluas-luasnya kepada Daerah, sesuai dengan jiwa dan isi UUD 1945 tanpa mengurangi tanggung jawab pemerintah pusat di bidang perencanaan, koordinasi, dan pengawasan terhadap daerah.
  - b. Penyerahan urusan, disertai dengan penyerahan aparatur dan keuangannya, kecuali yang bersifat nasional yang akan diatur dan ditentukan dengan Undang-Undang.
  - c. Daerah diberi tanggung jawab dan wewenang mengatur kepengawaaian dalam lingkungan pemerintahan daerah.
  - d. Pengaturan kembali perimbangan keuangan
  - e. Peninjauan kembali UU No. 18/1965, UU No. 19/1965, dan Ketetapan No. II/MPRS/1960, paragraf 392 No. 1 angka 4 (Pasal 5).
  - f. Tentang kedudukan Khusus Irian Jaya
  - g. Tugas-tugas tersebut harus sudah selesai tiga (3) tahun sejak Ketetapan MPRS No. XXI/MPRS/1966 dikeluarkan.

Ketetapan MPRS No. XXI/MPRS/1966 tentang Pemberian Otonomi Seluas-luasnya kepada Daerah yang mengamanatkan kepada pemeritah untuk segera melaksanakan Otonomi seluas-luasnya dan dikeluarkan kembali Ketetapan MPRS No. XXIII/MPRS/1966 tentang

Pembaharuan Kebijakan Landasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan. Dalam ketetapan ini menyebutkan, perhatian khusus harus diberikan supaya segera dilaksanakan ketentuan-ketentuan mengenai:

- a. Pemberian Otonomi Luas kepada daerah
- b. Dekonsentrasi manajemen pada daerah-daerah dalam kegiatan ekonomi dibawah koordinasi pemerintah daerah, dan
- c. Perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

Berlandaskan ketetapan MPRS tersebut pemerintah pusat segera melakukan terobosan-terobosan untuk menata kembali kebijakan-kebijakan yang sesuai dengan Ketetapan MPRS untuk mengatasi terjadinya krisis kepercayaan terhadap kepemimpinan nasional dan mendapat dukungan yang kuat dari anggota MPRS dengan mengeluarkan kembali beberapa ketetapan MPRS yang dasar hukum bagi pemerintah untuk menata kembali pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih baik.

Menjadikan dasar hukum yang kuat dari ketetapan MPRS tersebut pemerintah mengeluarkan beberapa keputusan Presiden yaitu, Keppres No. 107/1967 tentang penetapan pembubaran komando operasi tertinggi dan semua penguasa daerah, dan mencabut Keppres No. 236/1966 dan mengeluarkan Keppres RI No. 108/1967 yang tujuannya mencabut “Pantja Tunggal” agar dapat mewujudkan Pemerintahan Orde Baru untuk kemurnian pelaksanaan UUD 1945.<sup>70</sup> mewujudkan kemurnian pelaksanaan UUD 1945 dibawah Pemerintahan Orde Baru mengeluarkan beberapa kebijakan melalui Inpres RI No. 05/1967 tentang Betuk Kerja

---

<sup>70</sup>. Lihat isi Keppres No. 108/1967 yang ditetapkan pada tanggal 26 Juli 1967. yang tujuannya mencabut dan menyatakan tidak berlaku lagi Keppres RI No. 71/1964 tentang Pantja Tunggal. Keputusan Presiden RI/Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata/Perdana Menteri/Pemimpin Tertinggi Front Nasional/sesepuh Agung/Pemimpin Besar Revolusi No. 71 Tahun 1964 tentang Pantja Tunggal ditetapkan pada tanggal 2 April 1964 oleh Presiden RI Soekarno.

Sama dan Tata Kerja Aparatur Pemerintahan di Daerah. Intruksi presiden tersebut mempertegas kedudukan Gubernur/Kepala sebagai Kepala Daerah Tingkat I (Dati I) sebagai penanggung jawab pelaksanaan pemerintahan di Daerah. Namun delapan tahun setelah terjadi peralihan kekuasaan dari era pemerintahan di bawah Ir. Soekarno kepada pemerintahan Jenderal Soeharto dengan mengusung simbol “Orde Baru” untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebagaimana mestinya, atau yang pada Tahun 1966-an dikumandangkan sebagai pelaksanaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 secara murni dan konsekuen.<sup>71</sup>

Melaksanakan UUD Tahun 1945 secara murni dan konsekuen dan untuk menyesuaikan perkembangan ketatanegaraan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah maka pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Pengaturan Undang-Undang ini sangat berbeda dengan undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya, aturan ini mengatur mengenai otonomi daerah yang seluas-luasnya dan susunan pemerintahan desentralisasi, tugas pembantuan dan pemerintahan dekonsentrasi yang ditekankan pada wilayah administratif sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah menyebutkan, Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah atau Daerah tingkat atasnya kepada Daerah menjadi urusan rumah tangganya, dan Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Makna yang terkandung dalam Pasal I Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

---

<sup>71</sup>. A.H. Nasution, *Memenuhi Panggilan Tugas*, Jilid 7, (Jakarta: Haji Masagung, 1988), hlm. 9

adalah mengamankan supaya dalam penyelenggaraan pelaksanaan pemerintahan di daerah diterapkan sistem desentralisasi dan pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah untuk dapat mengembangkan diri dan mengurus rumah tangga sendiri sesuai dengan tujuan desentralisasi yang merupakan kaidah-kaidah dasar penyelenggaraan pelaksanaan pemerintahan di daerah.

Dalam perjalanan penyelenggaraan pemerintahan di daerah lebih dititik beratkan pelaksanaannya dengan sistem pemerintahan yang sentralisasi berpengaruh langsung pada pelaksanaan pemerintahan di daerah yang sentralistis. Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim diterapkan pemerintahan sentralistis untuk melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar seluruh wilayah negara dan dalam membina kestabilan politik dan kesatuan bangsa, maka diterapkan hubungan yang sejalan antara pemerintah pusat dengan daerah diberikan kekuasaan menjalankan otonomi daerah yang berasas nyata dan bertanggung jawab. Dimana kekuasaan yang diberikan untuk menjamin pertumbuhan dan pembangunan daerah dan dilaksanakan sesuai dengan asas dekonsentralisasi.<sup>72</sup>

Undang-Undang ini sebenarnya menganut asas pemerintahan desentralisasi, Tugas pembantuan dan dekonsentralisasi. Namun dalam kenyataan dilapangan pelaksanaan pemerintahan di daerah lebih dominan menggunakan asas dekonsentralisasi. Menurut Philipus M. Hadjon menyebutkan, yang diberlakukan dalam Undang-Undang ini hanya khusus pada asas Otonomi saja, tidak menyentuh pada asas tugas pembantuan (*medebiwind*). karena dalam

---

<sup>72</sup>. Moh. Kusnardi. Ed, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, 1983). hlm. 279

tugas pembantuan tidak terdapat unsur penyerahan urusan kepada daerah.<sup>73</sup> Dengan tujuannya penerapan sistem sentralisasi agar dapat terciptakan stabilitas yang kuat dan melahirkan landasan ekonomi yang kokoh dan dengan diterapkan sistem sentralistis dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah pemerintah pusat selalu dapat mengontrol pemerintahan daerah semakin kuat dan transparan sehingga fungsi dan peranan daerah sebagai perpanjangan tangan untuk menyukseskan program-program yang dirancang oleh pemerintah pusat terlaksana dengan sempurna.

Penerapan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah sangat di dominasi oleh pusat dengan menerapkan sistem sentralisasi dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah membawa dampak sangat besar bagi Provinsi Aceh. Dengan Undang-undang ini Keistimewaan Provinsi Aceh di hapus dan hanya tinggal nama saja sebagai Daerah Istimewa Aceh yang kosong. Sedangkan kedudukan Daerah Istimewa Aceh dalam sistem pemerintahan daerah yang telah diakui dengan Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, dalam Peraturan Peralihan Pasal 88 menyebutkan, Pada saat mulai berlakunya Undang-undang ini maka:

- a. Daerah tingkat I dan Daerah Istimewa Yogyakarta" yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri berdasarkan Undang-undang No. 1 tahun 1957 serta Daerah Istimewa Aceh berdasarkan Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia No. I/Missi/1959 adalah "Propinsi" termaksud pada pasal 2 ayat (1) sub a Undang-undang ini.
- b. Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Raya" yang menurut Undang-undang No. 10 tahun 1964 disebut Jakarta adalah "Kotaraya" termaksud pada pasal 2 Undang-undang ini yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri berdasarkan Penetapan Presiden No. 2

---

<sup>73</sup>. Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1993). hlm. 111

tahun 1961 dengan mengingat perubahan-perubahan yang timbul karena berlakunya Undang-undang ini.

- c. Daerah-daerah Kotapraja" yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri berdasarkan Undang-undang No. 1 tahun 1957 adalah "Kotamadya" termaksud pada pasal 2 ayat (1) sub b Undang-undang ini. d."Daerah Tingkat II" yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri berdasarkan Undang-undang No. 1 tahun 1957 adalah "Kabupaten" termaksud pada pasal 2 ayat (1) sub b Undang-undang ini.

Tahun 1998 jatuhnya rezim Orde Baru melalui penuntutan reformasi dalam sistem pemerintahan daerah yang dilakukan mahasiswa pada saat itu dan di dukung oleh masyarakat umumnya. membawa dampak sangat besar terhadap perubahan sistem ketatanegaraan di Indonesia dalam pola penyelenggaraan pemerintahan daerah dari sistem sentralistis ke sistem desentralisasi menuntut pemerintah untuk melakukan perubahan berbagai undang-undang organik sebagai pelaksanaan UUD 1945 dan Pancasila secara murni dan konsekuen. Oleh karenanya pemerintah berusaha merivisi Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah yang merupakan salah satu tuntutan yang diusungkan reformasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah dibawah kepemimpinan Presiden B.J. Habibie berusaha menanggapi dan melaksanakan tuntutan reformasi tersebut dengan mengeluarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan secara desentralisasi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 d Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas Desentralisasi. Muchsan dalam buku Titik Triwulan Tuti menyebutkan, ada tiga sendi yang menjadi utama asas otonomi dari pada tujuan dibentuk Undang-Undang ini untuk melakukan pembaharuan terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah

yaitu: 1). Pembagian Kekuasaan (*sharing of power*), 2). Pembagian Pendapatan (*distribution of income*), dan 3). Kemandirian penyelenggaraan pemerintahan daerah (*empowering*).<sup>74</sup>

Adanya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah akibat terjadi penyimpangan yang dilakukan selama ini oleh pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. dengan diterapkan sistem pemerintahan sentralistis mengakibatkan pemerintahan daerah tidak bisa mengembangkan diri. Dengan lahir Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 ini diharapkan dapat mengakomodir perubahan paradigma sistem pemerintahan dari sentralisasi kesistem pemerintahan desentralisasi yang mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan dengan memperhatikan perbedaan potensi dan keanekaragaman daerah serta dapat mencegah terjadinya disintegrasi bangsa dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup>. Titil Triwulan Tutik, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indoneisa*, (Jakarta: Prestasi Pusaka, 2006), hlm. 199

<sup>75</sup>. Lihat Juga makna yang termaktub khusus dalam klausul tujuan umum dasar pemikirang lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan, a. Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Karena itu, Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, antara lain, menyatakan bahwa pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang. Dalam penjelasan pasal tersebut, antara lain, dikemukakan bahwa "oleh karena Negara Indonesia itu suatu eenheidsstaat, maka Indonesia tidak akan mempunyai Daerah dalam lingkungannya yang bersifat staat juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam Daerah Propinsi dan Daerah Propinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek en locale rechtgemeenschappen*) atau bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang". Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah. Oleh karena itu, di daerah pun, pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan. b. Dengan demikian, Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah, sebagaimana tertuang dalam Ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tentang \*9635 Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. c. Undang-undang ini disebut "Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah" karena undang-undang ini pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. d. Sesuai dengan Ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tersebut di atas, penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan

Dalam perjalanan Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut tidak menghasilkan dampak yang baik bagi Provinsi Istimewa Aceh sebagai daerah yang diberikan Keistimewaan dalam Pendidikan, Peradatan dan Agama, kedudukan keistimewaan Provinsi Aceh dalam Undang-Undang ini dicabut dan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah disamakan dengan daerah lain di Indonesia, yang sebenarnya daerah Aceh sebagai daerah yang diberikan Keistimewaan dalam tiga hal tersebut.

Kenyataannya dimentahkan dengan Undang-undang ini sebagaimana disebutkan dalam Pasal 122 Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan, Keistimewaan untuk Propinsi Daerah Istimewa Aceh dan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Propinsi Istimewa Aceh dan Propinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada undang-undang ini.

Secara substansi penerapan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sangat bertentangan dengan dasar pertimbangannya bahwa sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 memberikan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran-serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman

---

memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada Daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah. Di samping itu, penyelenggaraan Otonomi Daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran-serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah. e. Hal-hal yang mendasar dalam undang-undang ini adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran-serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Daerah dalam menghadapi perkembangan keadaan, baik di dalam maupun di luar negeri, serta tantangan persaingan global, dipandang perlu menyelenggarakan Otonomi Daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Disama kedudukan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dengan daerah lain secara tersirat dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Telah dilakukan perubahan radikal dalam Undang-Undang ini terhadap keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagaimana diungkapkan oleh Bennyamin Hoesein mengatakan, setiap perubahan Undang-Undang pemerintahan daerah pada dasarnya merupakan reformasi pemerintahan daerah. Namun terdapat perbedaan mengenai gradasi, skala dan besaran substansi perubahan yang dikehendaki oleh Undang-Undang pemerintahan daerah dicanangkan. Perubahan yang dikehendaki oleh Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tergolong perubahan yang radikal (*radical change*) atau drastis (*drastis change*) dan bukan perubahan yang gradual (*gradual change*). Oleh karena itu konflik dan guncangan yang menyertai reformasi tersebut lebih besar dari pada serangkaian reformasi yang pernah terjadi sebelumnya.<sup>76</sup>

Mengakomodir keinginan masyarakat Aceh, agar Provinsi Aceh sebagai Daerah Istimewa Aceh tetap diperhatikan dan diutamakan dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sesuai dengan semangat otonomi daerah yang memberikan

---

<sup>76</sup>. Bennyamin Hoesein, *Desentralisasi dan Otonomi di Negara Kesatuan Republik Indonesia, akan Berputarkah Roda Desentralisasi dari Efisiensi ke Demokrasi*. Dalam pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Dalam Ilmu Administrasi Negara, FISIP UI, 5 September 1995. hlm. 2

kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah. Maka lahir Undang-Undang No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Dengan lahirnya Undang-Undang ini mempertegas kembali Keistimewaan Provinsi Daerah yang pernah diberikan sebelumnya. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Keistimewaan Aceh tidak diakui lagi namun Otonomi daerah yang diberikan disamakan dengan daerah lain. dan kedudukan Provinsi Aceh dalam sistem pemerintahan daerah tetap sama dengan daerah lain namun dengan Undang-Undang No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh disebutkan, Provinsi Daerah Istimewa Aceh adalah Daerah Otonom yang bersifat Istimewa, sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Otonomi Daerah adalah Kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri yang berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan, Keistimewaan adalah kewenangan khusus untuk menyelenggarakan kehidupan beragama, adat, pendidikan, dan peran ulama dalam menetapkan kebijakan daerah.<sup>77</sup>

Diberikan status Daerah Istimewa bagi Provinsi Aceh ini merupakan jalan menuju penyelesaian masalah Aceh secara menyeluruh. Namun selama ini adanya kecenderungan pemusatan kekuasaan di pemerintah pusat dengan menerapkan sistem sentralistis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, maka penyelenggaraan Keistimewaan Aceh tersebut

---

<sup>77</sup>. Pasal 1 ayat 6, 7 dan 8 Undang-Undang No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh

tidak berjalan sebagaimana mestinya yang kemudian melahirkan hal-hal yang tidak sejalan dengan aspirasi daerah. Maka untuk itu diganti dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, walaupun kemudian tidak tertampung aspirasi masyarakat melalui saluran Undang-Undang ini maka lahir Undang-Undang No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh.

Dua tahun kemudian setelah berlakunya Undang-Undang No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Maka untuk melengkapi Undang-Undang ini dikeluarkan Undang-Undang Republik Indonesia No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. dalam Pasal 1 ayat (1) dan (2) menyebutkan, Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah perangkat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri atas Presiden beserta para Menteri. Dan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah Provinsi Daerah Istimewa Aceh yang diberi otonomi khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-undang ini memberi otonomi khusus kepada Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam untuk menata, mengatur dan mengembangkan rumah tangga sendiri termasuk sumber-sumber ekonomi, mengali dan memberdayakan sumberdaya alam dan sumberdaya manusia, menumbuh kembangkan prakarsa, kreatifitas dan demokrasi, meningkatkan peran serta masyarakat, mengali dan mengimplementasikan tata bermasyarakat yang sesuai dengan nilai luhur kehidupan masyarakat Aceh, mengfungsikan secara optimal Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam memajukan penyelenggaraan

pemerintahan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan mengaplikasikan Syari'at Islam dalam kehidupan bermasyarakat. Dengan demikian kedudukan Provinsi Aceh dalam Sistem Pemerintahan Daerah mempunyai nilai lebih dari daerah lain yang diperuntukan dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dimana Provinsi Aceh diberikan wewenang dan kekuasaan yang sangat besar sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam menyebutkan sebagai berikut:

1. Wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dibagi dalam Kabupaten/Sagoe atau nama lain dan Kota/Banda atau nama lain sebagai daerah otonom.
2. Kabupaten/Sagoe atau nama lain dan Kota/Banda atau nama lain terdiri atas Kecamatan/Sagoe Cut atau nama lain.
3. Kecamatan/Sagoe Cut atau nama lain terdiri atas Mukim atau nama lain dan Mukim terdiri atas Gampong atau nama lain.
4. Penyetaraan jenjang pemerintahan di dalam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang diperlukan untuk penentuan kebijakan nasional diajukan oleh Pemerintah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam kepada Pemerintah.
5. Susunan, kedudukan, penjenjangan, dan penyebutan pemerintahan sebagaimana disebut pada ayat (2) dan (3) ditetapkan dengan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
6. Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam memiliki otonomi khusus dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>78</sup>

Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah berbeda dengan daerah lain. dimana Provinsi Aceh dalam melaksanakan UU ini ditetapkan

---

<sup>78</sup>. Lihat Klausul penjelasan Umum Undang-Undang Republik Indonesia No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. menyebutkan, 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.

dengan Qanun dan Provinsi Papua yang diberikan Otonomi Khusus melalui UU N 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. sedangkan Daerah lain di Indonesia dalam melaksanakan pemerintahan daerah tetap berpdoman kepada UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam melaksanakan UU ini Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>79</sup>

## **2. Setelah Berlaku Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah**

Amandemen kedua Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah menyebabkan terjadi penambahan dua Pasal 18A dan 18B yang secara langsung mengakibatkan membawa perubahan dasar hukum pemerintahan daerah karena kaidah yang terkandung dalam Pasal 18 setelah perubahan kedua UUD NRI 1945 sangat luas maknanya. dan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan Pasal 18 tersebut. Maka dikeluarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Karena dalam pengaturan UU No. 22 Tahun 1999 lebih memberikan kekuasaan dan wewenang kepada pemerintahan daerah Kabupaten dan Kota sedangkan pemerintahan Provinsi tidak mempunyai hak untuk mengawasinya karena tidak diberlakukan hubungan hirarki antara Pemerintahan Kabupaten/Kota dengan Pemerintahan Provinsi. Sehingga pemerintahan Provinsi tidak mempunyai kekuasaan dan wewenang untuk mengontrol jalannya pemerintahan Kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam Pasal 4 UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Menyebutkan, Dalam rangka pelaksanaan asas Desentralisasi

---

<sup>79</sup>. Pasal 69 Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

dibentuk dan disusun Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. dan Daerah-daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain.

Untuk mewujudkan keselarasan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan mengakomodir amanat hasil amandemen kedua Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. yang tujuannya untuk efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah. potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.<sup>80</sup> Penyelenggaraan pelaksanaan pemerintahan daerah berdasarkan Pasal 38 ayat 1 Undang-Undang Negara Republik Indonesia No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Menyebutkan sebagai berikut:

1. Gubernur dalam kedudukannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 memiliki tugas dan wewenang:
  - a. pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/Kota;
  - b. koordinasi penyelenggaraan urusan Pemerintah di daerah provinsi dan kabupaten/kota;
  - c. koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.

---

<sup>80</sup>. Lihat klausul menimbang Undang-Undang Negara Republik Indonesia No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang pemerintahan daerah tersebut, Gubernur telah diberikan kekuasaan dan wewenang untuk melakukan pengawasan dan kerja sama dalam melaksanakan pembangunan daerah maupun dalam mengimplementasikan program-program yang telah disusun dan dirancang oleh pemerintah provinsi akan dapat terlaksanakan dengan baik dan sesuai dengan harapan masyarakat.

Semua program yang dibuat oleh pemerintahan Kabupaten/Kota tanpa adanya suatu koordinasi dengan pemerintah Provinsi akan dapat terjadi ketertimpangan dengan apa yang diprogramkan oleh pemerintah Provinsi, namun dalam pelaksanaan pengawasan oleh pemerintah Provinsi tidak keluar dari wewenang yang telah diserahkan oleh Undang-Undang Otonomi Daerah sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 Undang-Undang Negara Republik Indonesia No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan, Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang, dan Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemberian Otonomi seluas-luasnya kepada pemerintahan daerah dapat mengembangkan dan mengurus rumah tangganya sendiri, dan pemerintahan daerah bisa mengembangkan adat dan kebudayaan yang beranekaragaman tumbuh sesuai dengan kultur masyarakat itu sendiri. Daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan Undang-Undang ini diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam undang-undang lain. Sebagaimana Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang diberikan melalui Undang-Undang Otonomi

Khusus untuk mengatur rumah tangganya sendiri tetap diberlakukan walaupun telah diberlakukan Pasal 226 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan sebagai berikut:

1. Khusus untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan sesuai ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, dengan penyempurnaan,
  - a. Pemilihan kepala daerah yang berakhir masa jabatannya sampai dengan bulan April 2005, diselenggarakan pemilihan secara langsung sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai provinsi Nanggroe Aceh Darussalam paling lambat pada bulan Mei 2005.
  - b. Kepala daerah selain yang dinyatakan pada huruf (a) diatas diselenggarakan pemilihan kepala daerah sesuai dengan periode masa jabatannya.
  - c. Kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berakhir masa jabatannya sebelum Undang-Undang ini disahkan sampai dengan bulan April 2005, sejak masa jabatannya berakhir diangkat seorang pejabat kepala daerah.
  - d. Pejabat kepala daerah tidak dapat menjadi calon kepala daerah atau calon wakil kepala daerah yang dipilih secara langsung sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.<sup>81</sup>

Penyelenggaraan pelaksanaan pemerintahan Aceh sebagai daerah Otonomi Khusus yang diberikan kekuasaan dan wewenang bagi Provinsi Aceh yang luas. Ini sangat berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah lain di Indonesia, dimana Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang diberikan hak-hak yang khusus dalam tiga hal, Pendidikan, Agama dan Peradatan. Dengan demikian kedudukan Provinsi Aceh dalam penyelenggaraan pelaksanaan pemerintahan daerah mendapat kedudukan yang khusus dalam penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Aceh.

---

<sup>81</sup>. Pasal 226 Undang-Undang Negara Republik Indonesia No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Namun demikian dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kedudukan Keistimewaan dan kekhususan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam tetap diperhatikan dan dipertahankan dalam penyelenggaraan pelaksanaan pemerintahan daerah. Dalam perjalanan penyelenggaraan pelaksanaan pemerintahan daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam pada tahun 2006 kembali diperkuat lagi dengan diterbitkan Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Pemberian otonomi khusus dan keistimewaan bagi Provinsi Aceh, ada lima (5) hal pokok yang mendasarinya yaitu, 1). Bahwa negara mengakui. 2). bahwa negara menghormati. 3). Yang diakui dan dihormati itu adalah satuan-satuan pemerintahan daerah. 4). Satuan-satuan pemerintahan daerah yang dimaksud adalah yang bersifat khusus dan istimewa, dan 5). Satuan-satuan pemerintahan tersebut diperuntukan dalam undang-undang.<sup>82</sup>

Pasal 8 UU Pemerintahan Aceh berdasarkan hal tersebut Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam di berikan otonomi khusus dan sebagai daerah istimewa, yang menghasilkan beberapa pertimbangan yang diberikan kepada Pemerintahan Aceh yaitu,

- 1). Kebijakan persetujuan internasional,
- 2). kebijakan pembentukan Undang-Undang oleh DPR dan,
- 3). kebijakan administratif yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh.

Semua kebijakan dilakukan pemerintah yang berhubungan dengan Pemerintahan Aceh harus dikonsultasi untuk mendapatkan pertimbangan Gubernur Aceh. Selain kewenangan yang diberikan kepada Pemerintahan Aceh, masih ada urusan wajib lainnya yang diatur dalam Pasal 16 ayat (2) UU Pemerintahan Aceh, dalam pelaksanaan keistimewaan Aceh yang meliputi:

---

<sup>82</sup>. Jimly Asshiddieqie, *Pokok-pokok Hukum.....Op. cit*, hlm. 484

penyelenggaraan pelaksanaan Syari'at Islam bagi pemeluknya di Aceh, penyelenggaraan kehidupan adat yang bersendikan agama Islam, penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syari'at Islam, peran ulama dalam penetapan kebijakan Aceh dan penyelenggaraan dan pengelolaan Ibadah haji sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pemerintahan Aceh juga dapat membentuk. Qanun Aceh.<sup>83</sup> Partai Lokal.<sup>84</sup> Membentuk Lembaga Wali Nanggroe.<sup>85</sup> Lembaga Adat.<sup>86</sup> Menerapkan Syari'at Islam dan Pelaksanaannya.<sup>87</sup> Dan membentuk Mahkamah Syar'iyah.<sup>88</sup> Penyelenggaraan Pemerintahan Aceh berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah lain di Indonesia yang berpedoman pada UUNo. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. penyelenggaraan Pemerintahan Aceh diberikan kekuasaan yang lebih oleh Undang-Undang Pemerintahan Aceh, karena Provinsi Aceh mempunyai otonomi khusus sehingga kedudukan Provinsi Aceh dalam sistem pemerintahan daerah sangat besar perannya sebagai penentuan berhasil tidaknya pelaksanaan otonomi khusus di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Karena Aceh adalah

---

<sup>83</sup>. Pasal 1 ayat (21) UU No. 11 Tahun 2006. Qanun Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh.

<sup>84</sup>. Pasal 75 UU No. 11 Tahun 2006. tujuannya meningkatkan partisipasi politik masyarakat Aceh dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah dan memperjuangkan cita-cita partai politik lokal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sesuai kekhususan dan keistimewaan Aceh

<sup>85</sup>. Pasal 96 UU No. 11 Tahun 2006. Lembaga wali Nanggroe merupakan kepemimpinan adat sebagai pemersatu masyarakat yang independen, bewibawa, dan berwenang membina dan mengawasi penyelenggaraan kehidupan lembaga-lembaga adat, adat istiadat, dan pemberian gelar /derajat dan upacara-upacara adat lainnya, Lembaga Wali Nanggroe bukan merupakan lembaga politik dan lembaga Pemerintahan Aceh.

<sup>86</sup>. Pasal 98 UU No. 11 Tahun 2006. Lembaga Adat berfungsi dan berperan sebagai wahana partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota di bidang keamanan, ketentraman, kerukunan, dan ketertiban masyarakat.

<sup>87</sup>. Pasal 125 UU No. 11 Tahun 2006. Syari'at Islam yang dilaksanakan di Aceh meliputi Aqidah, Syar'iyah dan akhlak.

<sup>88</sup>. Pasal 128 UU No. 11 Tahun 2006. Peradilan Syari'at Islam di Aceh adalah bagian dari sistem peradilan nasional dalam lingkungan peradilan agama yang dilakukan oleh Mahkamah Syar'iyah yang bebas dari pengaruh pihak manapun, Mahkamah Syar'iyah merupakan pengadilan bagi setiap orang yang beragama Islam dan berada di Aceh.

daerah provinsi yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang bersifat istimewa dan diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

## **B. Kedudukan Qanun Dalam Sistem Hukum Nasional**

Kamus besar bahasa Indonesia disebutkan, bahwa sistem adalah seperangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan, sehingga membentuk kepastian, misalnya sistem pencernaan makanan, sistem pemerintahan Negara dan sebagainya.<sup>89</sup> Sistem hukum adalah seperangkat unsur yang terdiri dari subsistem hukum yang memiliki fungsi masing-masing dan membentuk suatu kepastian hukum. Menurut Jimly Asshidiqie, mengartikan sistem hukum dalam arti yang luas yaitu meliputi perangkat putusan hukum, kelembagaan hukum dan kebudayaan hukum.<sup>90</sup>

Sistem hukum merupakan refleksi dari asas dan kaidah hukum yang sedang berlaku dan atau yang tumbuh berkembang dalam kehidupan masyarakat tertentu. Dan juga sangat berkenaan dengan pembentukan hukum syari'at Islam, penerapan dan penegakan hukum. Dalam konstitusional Negara sangat berperan dalam mengembangkan kehidupan beragama syari'at islam di Aceh melalui pembentukan Undang-Undang yang merupakan suatu kewajiban yang harus dilaksanakan berdasarkan pengakuan kostitusional UUD Tahun 1945 yang mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa. Salah satu kekhususan dan keistimewaan Aceh adalah pelaksanaan syari'at

---

<sup>89</sup>. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, "*Kamus Besar Bahasa Indonesia*", (Jakarta: Balai Pustaka. 1990), hlm. 849.

<sup>90</sup>. Jimly Asshidiqie, "*Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Amandement Ke Empat UUD Tahun 194*" (Bali: Makalah Seminar Hukum Nasional VIII. 2003), hlm. 36.

Islam yang merupakan pandangan hidup masyarakat Aceh, yang dikenal sebagai komunitas yang taat dan fanatis terhadap syari'at Islam dan telah menjadikan norma Agama sebagai sebuah standar menilai suatu perbuatan sudah sesuai atau tidak sesuai dengan nilai-nilai syari'at Islam. Karena masyarakat muslim Aceh menyakini bahwa syari'at Islam merupakan jalan hidup yang dapat membawa kebahagiaan dan keselamatan dunia dan akhirat.

Pelaksanaan Syariat Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam bukanlah hal yang luar biasa karena hal ini tidak lebih dari kembalinya rakyat Aceh kepada akar kebudayaan. Menurut teori hukum sosiologis, hukum yang baik adalah hukum yang hidup (*the living law*) dalam suatu masyarakat.<sup>91</sup> Dampak pelaksanaan syari'at Islam menjadi luar biasa dan istimewa setidaknya ada dua hal yang mempengaruhi yang pertama, bahwa dampak ini terjadi dalam sebuah Negara yang tidak menjadikan Agama sebagai dasar Negaranya, tapi berdasarkan pancasila yang tidak lain adalah wajah lain dari sekulerisme yang memisahkan antara kehidupan beragama dengan kehidupan yang bernegara, kedua bahwa pelaksanaan syari'at Islam terjadi di era globalisasi yang bebas masuknya budaya barat, dan masyarakat pada umumnya lagi mengagung-agungkan paradigma barat yang sekuler dan bahkan tidak sedikit pula menganggapnya sebagai paradigma yang telah *out of date*.

Pelaksanaan syari'at Islam dalam kerangka sistem hukum nasional memiliki tantangan dan konsekuensi yang besar yaitu keharusan untuk menyesuaikan pelaksanaan syari'at Islam dengan sistem hukum positif yang berlaku di Indonesia. Disatu sisi syari'at Islam harus berlaku secara holistic (*kaffah*), di sisi lain syari'at Islam tidak boleh keluar dari hukum positif nasional yang berlaku. Melaksanakan syari'at Islam dengan paradigma dalam sistem hukum

---

<sup>91</sup>. Lili Rasjidi, ed, "*Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum, cet. IX*", (Bandung: Citra Aditya Bakti), 2004. hlm. 66

modrn yang berkembang pada sekarang ini menjadi pekerjaan yang sangat berat mengingat hukum syari'at Islam mempunyai sistem hukum sendiri yang bersumber kepada Alqur'an dan Al-Hadist. Satjipto Raharjo menyebutkan, Para pakar hukum tidak ragu menyatakan bahwa hukum Islam adalah salah satu dari tiga aliran sistem hukum yang berlaku di dunia saat ini, ketiga sistem hukum tersebut di ikuti oleh berbagai Negara yaitu *Roman Law System* (sistem hukum Romawi) dan *Common Law System* (sistem hukum kebiasaan) dan *Islamic Law System* (sistem hukum Islam).<sup>92</sup>

Ketiga sistem hukum tersebut memiliki karakteristik yang berbeda satu sama lain yaitu hukum Romawi (*Roman Law*) adalah bahwa ia dibuat dalam bentuk tertulis tersusun secara bulat dan sistematis dan dibagi dalam dua bagian besar yaitu hukum Perdata dan hukum Pidana. Sementara sistem hukum kebiasaan (*Common Law*) adalah bentuknya tidak tertulis secara rinci dan jelas dan pada umumnya hanya berupa kaidah-kaidah dan asas-asas hukum yang bersifat umum komprehensif yang menjadi landasan bagi hakim dalam memutuskan hukum. Sistem hukum tersebut dikenal dengan istilah *Judge Made Law* (hakim yang membuat hukum) dan hukum syari'at Islam memiliki karakteristik yang terdapat dalam *Roman Law dan Common Law*.

Hukum Syari'at Islam ada yang tertulis dan ada juga yang tidak tertulis, yang tertulis terdapat dalam Alqur'an dan Sunnah, serta dalam kodifikasi hukum yang terdapat dalam kitab

---

<sup>92</sup>. Satjipto Raharjo, "*Ilmu Hukum, Cet I*", (Bandung: Citra Aditya Bakti. 2000), hlm. 27. menurut beliau, sistem hukum Romawi Kuno di benua Eropa yang berkembang sejak abad ke-12 dan ke-13. sistem hukum ini berkembang dengan baik di Perancis, Jerman, Italia dan Belanda. Sistem hukum kebiasaan juga berasal dari Eropa khususnya Inggris sejak abad ke-11 dan berkembang dengan baik pada abad ke-16 di Amerika Serikat dan Australia. Lihat A. Qodri Azizy menyatakan, bahwa sistem hukum Islam yaitu sistem hukum yang tertua yang mendahului kedua sistem hukum di Eropa tersebut. Sistem hukum Islam bahkan telah terbentuk secara sistematis pada abad ke-7 dan ke-8 Masehi, sejak masa Nabi Muhammad sampai puncak penyusunannya di era empat imam mazhab. A. Qodri Azizy, "*Eklektisisme Hukum Islam, Cet, I*", (Yogyakarta: Gama Media. 2002), hlm. 87

Fiqh dari berbagai mazhab, maka hukum syari'at Islam mirip dengan sistem hukum *Roman Law* dan hukum syari'at Islam juga digali dari sumbernya Alqur'an dan Sunnah yang bisa diposisikan sebagai kaidah-kaidah dan asas-asas hukum yang terbuka untuk digali dengan suatu metode yang disebut dengan metode Ijtihad. Metode Ijtihad secara singkat dapat diartikan dengan metode penggalian hukum syari'at Islam dengan melakukan penalaran terhadap sumber-sumber hukum syari'at Islam yang berasalkan dari Alqur'an dan Sunnah, serta kaidah-kaidah hukum yang berlaku umum. Maka dalam hal ini hukum syari'at islam mirip dengan hukum kebiasaan (*Common Law*).<sup>93</sup>

Pelaksanaan Syari'at Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam secara yuridis berdasarkan UU No. 44 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang telah diganti dengan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Berdasarkan Undang-undang tersebut menjadi dasar kuat bagi Provinsi Aceh untuk melaksanakan Syari'at Islam, di karenakan pelaksanaan syari'at Islam juga sebagai bagian dari kebijakan Negara yang berlaku khusus bagi Aceh dan juga tidak terlepas dari tanggungjawab Negara untuk mendukung sepenuhnya supaya terlaksanakan syari'at Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sesuai dengan amanat Undang-Undang.

Sebagaimana telah diatur dalam Pasal 31 UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Aceh menyebutkan, bahwa ketentuan pelaksanaan undang-undang ini yang menyangkut kewenangan pemerintah ditetapkan dengan peraturan pemerintah, sedangkan

---

<sup>93</sup>. *Ibid.* hlm. 92

yang menyangkut kewenangan pemerintah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam ditetapkan Dengan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Pasal 1 ayat (8) UU Otonomi Khusus disebutkan, pengertian Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah Peraturan Daerah sebagai pelaksanaan undang-undang di wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam rangka penyelenggaraan otonomi khusus.<sup>94</sup>

Berdasarkan ketentuan tersebut Pemerintahan Aceh diberikan kekuasaan dan wewenang yang lebih dari daerah lain di Indonesia untuk membuat peraturan daerah yang disebut dengan Qanun, sebagai peraturan daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri. dengan diberikan kebebasan untuk membuat Qanun sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Otonomi Khusus, karena Qanun merupakan setingkat dengan Peraturan Daerah yang khusus dibuat sesuai dengan kewenangan yang diberikan kepada pemerintahan daerah, dan hal-hal yang menyangkut dengan kewenangan pemerintah yang diatur dalam undang-undang otonomi khusus ini ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sebagai peraturan pelaksanaan penyelenggaraan pelaksanaan otonomi khusus yang sesuai dengan kewenangan yang diberikan kepada Provinsi Aceh sebagai daerah otonomi khusus. Oleh karenanya dalam pelaksanaan Undang-Undang otonomi khusus Pemerintahan Provinsi Aceh tidak perlu lagi menunggu peraturan pemerintah sebagai pedoman penyelenggaraan pelaksanaan

---

<sup>94</sup>. Sekarang UU Otonomi Khusus telah dicabut, diganti dengan Pasal 1 ayat 21 dan Pasal 270 UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Menyebutkan bahwa Qanun Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh. Dan Pasal 270 menyebutkan, Kewenangan Pemerintah yang bersifat nasional dan pelaksanaan Undang-Undang ini yang menyangkut kewenangan Pemerintah diatur dengan peraturan perundangundangan, Kewenangan Pemerintah Aceh tentang pelaksanaan Undang-Undang ini diatur dengan Qanun Aceh, dan Kewenangan pemerintah kabupaten/kota tentang pelaksanaan Undang-Undang ini diatur dengan qanun kabupaten.

Pemerintahan Daerah Provinsi Aceh. Qanun disebutkan setingkat dengan peraturan daerah sebagai peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan tingkat daerah dibuat untuk penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Karena Pemerintahan Daerah adalah sebagai satuan Pemerintahan teritorial tingkat lebih rendah yang berhak mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya sendiri. Urusan rumah tangga daerah bersumber pada otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*). Sistem otonomi yang dijalankan sekarang adalah otonomi riil atau nyata, baik otonomi luas maupun otonomi khusus.

Undang-Undang ini menitik beratkan pada otonomi khusus bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, pelaksanaannya diletakkan pada daerah Kabupaten dan Kota atau nama lain secara provisional. Kekhususan ini merupakan peluang yang berharga untuk melakukan penyesuaian struktur, susunan, pembentukan dan penamaan pemerintahan ditingkat lebih bawah yang sesuai dengan jiwa dan semangat berbangsa dan bernegara yang hidup dalam nilai-nilai luhur masyarakat Aceh, diatur dengan dalam peraturan daerah yang disebut Qanun. Menurut Undang-Undang ini Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah peraturan daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, yang dapat menyampingkan peraturan perundang-undangan lain, dan Mahkamah Agung berwenang melakukan uji materil terhadap Qanun.<sup>95</sup>

Sebagaimana Supardan Modeong menyebutkan, bila kita melihat dari sudut prosedur pembuatan peraturan perundang-undangan antara Peraturan Daerah (Perda) dengan Qanun adalah sama. Yaitu peraturan yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Daerah bersama-sama

---

<sup>95</sup>. Lihat Klausul penjelasan Umum UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus

dengan Gubernur untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka otonomi daerah. Namun ditinjau dari sudut kekuasaan mengatur Qanun berbeda dengan mengatur Perda. karena disebabkan Qanun tidak tunduk pada Peraturan Pemerintah (PP) dan Keputusan Presiden (Keppres), sedangkan Peraturan Daerah tunduk kepada dua hal tersebut. Oleh karena itu sebagaimana peraturan perundang-undangan yang lain mempunyai kekuatan mengikat dan dapat dipaksakan, maka demikian sama juga halnya dengan *Qanun*.<sup>96</sup>

Mendapat kewenangan khusus yang di berikan kepada Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah Provinsi Aceh sebagai bagian Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka pemerintah pusat berwenang melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap penyelenggaraan pelaksanaan pemerintahan daerah Provinsi Aceh. Sebagaimana disebutkan dalam pasal 249 UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh menyebutkan, Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Aceh dan pemerintah kabupaten/kota dilaksanakan oleh pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 218 UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan sebagai berikut:

1. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintahan yang meliputi:
  - a. Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah,
  - b. Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.
2. Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan oleh aparat pengawas intern Pemerintah sesuai peraturan perundang-undangan.

---

<sup>96</sup>. Supardan Modeong, *Teknik Perundang-undangan di Indonesia*, (Jakarta: Perca, 2003), hlm. 69

Dengan demikian posisi Peraturan Daerah dengan Qanun setingkat sebagai dasar penyelenggaraan pelaksanaan pemerintahan daerah yang tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undang yang lebih tinggi, bila bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tersebut dapat dibatalkan atau dicabut oleh Mahkamah Agung sebagai kekuasaan *judicial review* terhadap peraturan yang lebih rendah dari peraturan perundang-undangan yang berlaku dan juga dapat dicabut oleh pemerintah pusat terhadap peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Pencegahan atau pembatalan yang dapat dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap dua hal yaitu; 1). Pengawasan pencegahan (*preventive*) dan pencegahan yang bersifat membatalkan (*repressive*). Pengawasan pencegahan yaitu pengawasan yang bersifat mencegah supaya pemerintah daerah tidak mengambil kebijakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan 2). Pengawasan yang bersifat pembatalan/pencabutan adalah pengawasan pencabutan atau pembatalan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintahan daerah.<sup>97</sup>

Seperti pembatalan terhadap Qanun Jinayah oleh Pemerintahan Aceh yang telah disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA), sekarang ini terjadi pro dan kontra terhadap pengesahan Qanun jinayah yang mengatur tentang hukum Materil dan Formil tersebut, didalamnya mengatur tentang hukum razam sampai mati bagi pelaku zina. Bagi yang setuju diberlakukan hukum razam dengan alasan hukuman razam sudah sesuai dengan syari'at Islam, sedangkan bagi pihak yang contra dan didukung oleh pemerintahan daerah menganggap hukum razam melanggar HAM.

---

<sup>97</sup>. Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Media Press, 1999), hlm. 27

Sampai sekarang Qanun jinayah tersebut tidak ditanda tangan oleh Gubernur dan akan dibahas kembali untuk dapat ditetapkan dalam Lembaran Daerah. Bila berpedoman pada Pasal 43 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2004 Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Setelah dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari rancangan Peraturan Daerah setelah disetujui bersama tidak ditanda tangani oleh Gubernur atau Bupati/Walikota maka Rancangan Peraturan daerah tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan. Maka fungsi pengawasan pemerintahan daerah sebagai wakil Pemerintah pusat sangat menentukan untuk menyatukan masyarakat dan UU Pemerintahan Aceh tidak sepenuhnya bebas membuat Qanun dan fungsi Qanun tidak boleh bertentangan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pengawasan yang dilakukan pemerintah pusat terhadap berlakunya Perda yang berlaku dalam UU Pemerintahan Daerah sama juga terhadap Qanun Provinsi Nanggroe Aceh. Dimana posisi Qanun dengan Peraturan daerah yang berlaku berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah setingkat dan semua keputusan dan kebijakan yang diambil daerah tetap berada dalam pengawasan pemerintah pusat. Karena itu kedudukan peraturan daerah dalam tata urutan pembentukan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia telah diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai berikut:

1. Jenis dan hierarki Peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:
  - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
  - b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
  - c. Peraturan Pemerintah
  - d. Peraturan Presiden
  - e. Peraturan Daerah.

Tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut diatas dengan sendirinya menempatkan Qanun sebabagai sub-sistem dalam tata peraturan perundang-undangan nasional. Sehingga Qanun setingkat dan sebagai peraturan daerah “plus” tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya.<sup>98</sup>

Sebagaimana Faisal Nasution menyebutkan :

“Keberadaan peraturan daerah di dalam sistem hukum nasional Indonesia, adalah disebabkan Indonesia sebagai negara kesatuan menganut sistem desentralisasi pemerintahan pada bagian dari wilayah negaranya. Dengan dianutnya sistem desentralisasi yang selanjutnya melahirkan asas otonomi sebabagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945, maka setiap pemerintahan daerah berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan-urusan pemerintahan yang menjadi otonomi daerahnya. Dalam hal bentuk pengaturan inilah pemerintah daerah mengeluarkan peraturan daerah”.<sup>99</sup>

Peraturan daerah adalah merupakan bagian dari sistem hukum nasional, maka kedudukan dan substansi hukum yang diaturnya pun adalah bagian yang tidak dapat dipisahkan dari sistem hukum nasional itu sendiri. Artinya karena sistem hukum nasional yang terefleksi dari sumber hukum yang berasal dari tata urutan peraturan perundang-undangan, maka peraturan itu tidak dibenarkan menyimpang dari tata urutan peraturan perundang-undangan itu (asas hirarkhi perundang-undangan) baik bila dilihat dari segi kewenangan formalnya maupun bila dilihat dari segi substansi hukum yang diatur.<sup>100</sup>

Bila mengikuti pemberlakukannya Qanun para pembuat kebijakan, pencari keadilan dan juga para pengamat hukum secara umum sudah dapat memahami bahwa perberlakukan Qanun dalam rangka penyelenggaraan pelaksanaan Otonomi Khusus bagi Provinsi Nanggroe Aceh

---

<sup>98</sup>. Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, (Yogyakarta,2002). hlm. 9

<sup>99</sup>. Faisal Akbar Nasution, *Peluang Lahirnya Peraturan Daerah (Perda) Syari'ah dalam Sistem Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, makalah disampaikan pada Komisi Fadwa Majelis Ulama Indonesia Provinsi Sumatera Utara, Muzakarah Ilmiah Rutin, Edisi Khusus Ramadhan 1427 H/2006 M. Medan 08 Oktober 2006. hlm.

<sup>100</sup>. *Ibid*

Darussalam dapat menyampingkan peraturan perundang-undangan lainnya yang lebih tinggi, yang dalam keadaan biasa tidak dapat disingkirkan oleh peraturan daerah. Akan tetapi sebagai konsekuensi diberikan otonomi khusus kepada Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam maka produk legislatif daerah ini dapat saja menyimpang dan produk eksekutif di tingkat pusat. Misalnya suatu materi Qanun yang telah ditetapkan secara sah ternyata bertentangan isinya dengan materi Keputusan Presiden yang bersinggungan dengan otonomi khusus, maka Mahkamah Agung tentu harus menyatakan bahwa Qanun itulah yang berlaku untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, sedangkan Keputusan Presiden atau Peraturan Menteri berlaku secara umum di seluruh Indonesia.<sup>101</sup>

Oleh karenanya Qanun disebutkan sebagai peraturan daerah yang mempunyai nilai “plus” khusus berlaku bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang berbeda dengan peraturan daerah lain di Indonesia, kekuasaan dan wewenang yang diberikan untuk membentuk Qanun berdasarkan UU No. 44 Tahun 1999 dan UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi khusus yang telah diganti dengan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang menyebutkan, Qanun Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh, maka terbentuklah beberapa Qanun tentang penyelenggaraan Syari’at Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sebagai berikut:

1. Qanun No. 10 Tahun 2002 tentang Peradilan Syari’at Islam
2. Qanun No. 11 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Syari’at Islam Bidang Aqidah, Ibadah dan Syari’at Islam
3. Qanun No. 12 Tahun 2003 tentang Minuman Khamar dan sejenisnya
4. Qanun No. 13 Tahun 2003 tentang Maisir (Perjudian)

---

<sup>101</sup>. Jimly Asshiddiqie, *Reformasi dan Reposisi Lembaga-Lembaga Tinggi Negara*, (Jakarta: UI Press, 2000). hlm. 29

## 5. Qanun No. 14 Tahun 2003 tentang Khalwat (Meseum)

Adapun Qanun No. 12 Tahun 2003 tentang Minuman Khamar dan sejenisnya, menyebutkan Pasal 5. Setiap orang dilarang mengkonsumsi minuman khamar dan sejenisnya. Pasal 6 (1) Setiap orang atau badan hukum/badan usaha dilarang memproduksi menyediakan, menjual, memasukkan, mengedarkan, mengangkut, menyimpan, menimbun, memperdagangkan, menghadiahkan dan mempromosikan minuman khamar dan sejenisnya. (2) Setiap orang atau badan hukum dilarang turut serta/membantu memproduksi, menyediakan, menjual, memasukkan, mengedarkan, mengangkut, menyimpan, menimbun, memperdagangkan dan memproduksi minuman khamar dan sejenisnya. Pasal 7 Larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 berlaku juga bagi badan hukum dan atau badan usaha yang dimodali atau mempekerjakan tenaga asing. Pasal 8, Instansi yang berwenang menerbitkan izin usaha hotel, penginapan, losmen, wisma, bar, restoran, warung kopi, rumah makan, kedai, kios, dan tempat-tempat lain dilarang melegalisasikan penyediaan minuman khamar dan sejenisnya.

Hukumannya bagi yang melanggarnya disebutkan dalam Pasal 26 ayat (1) Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 5, diancam dengan ‘uqubat hudud 40 (empat puluh) kali cambuk. (2) Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 sampai Pasal 8 diancam dengan ‘uqubat ta’zir berupa kurungan paling lama 1 (satu) tahun, paling singkat 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling banyak Rp. 75.000.000,- (tujuh puluh lima juta rupiah), paling sedikit Rp 25.000.000,- (dua puluh lima juta rupiah). (3) Pelanggaran terhadap larangan sebagaimana dimaksud dalam

Pasal 5 adalah jarimah hudud. (4) Pelanggaran terhadap larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 sampai Pasal 8 adalah jarimah ta'zir.

Dari bunyi Qanun tersebut diatas jelas terlihat pemberlakuan hukuman cambuk hanya bagi peminum minuman keras saja dan hakim tidak boleh memilih hukuman yang akan dijatuhkan bagi peminum minuman yang memabukan.<sup>102</sup> Qanun No. 13 Tahun 2003 tentang Maisir (Perjudian), dalam Pasal 1 ayat (20) menyebutkan, Maisir (perjudian) adalah kegiatan dan/atau perbuatan yang bersifat taruhan antara dua pihak atau lebih dimana pihak yang menang mendapatkan bayaran. Sedangkan Larangan dan pencegahan disebutkan dalam Pasal 4. Maisir hukumnya haram. Pasal 5. Setiap orang dilarang melakukan perbuatan maisir. Pasal 6. menyebutkan, Setiap orang atau badan hukum atau badan usaha dilarang menyelenggarakan dan/atau memberikan fasilitas kepada orang yang akan melakukan perbuatan maisir.

Setiap orang atau badan hukum atau badan usaha dilarang menjadi pelindung terhadap perbuatan maisir. Sedangkan Pasal 7. menyebutkan, Instansi Pemerintah, dilarang memberi izin usaha penyelenggaraan maisir. Bagi yang melanggarnya diancam dengan ketentuan 'Uqubat yang diatur dalam Pasal 23 sampai Pasal 24 berbunyi: 1). Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 5, diancam dengan 'uqubat cambuk didepan umum paling banyak 12 (dua belas) kali dan paling sedikit 6 (enam) kali.

---

<sup>102</sup>. Lihat juga klausul penjelasan umum Qanun dalam Qanun ini. Menyebutkan, Bentuk ancaman 'uqubat cambuk bagi sipelaku jarimah minuman khamar, dimaksudkan sebagai upaya memberi kesadaran bagi si pelaku dan sekaligus menjadi peringatan bagi calon pelanggar lainnya untuk tidak melakukan jarimah. Di samping itu 'uqubat cambuk akan lebih efektif karena memberi rasa malu dan tidak menimbulkan resiko bagi keluarga. Jenis 'uqubat cambuk juga berdampak pada biaya yang harus ditanggung pemerintah menjadi lebih murah dibandingkan dengan jenis 'uqubat lainnya seperti yang dikenal dalam KUHP sekarang ini.

2). Setiap orang atau badan hukum atau badan usaha Non Instansi Pemerintah yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 6, dan 7 diancam dengan ‘uqubat atau denda paling banyak Rp. 35.000.000,- (tiga puluh lima juta rupiah), paling sedikit Rp 15.000.000,- (lima belas juta rupiah). 3). Pelanggaran terhadap larangan sebagaimana dimaksud dalam pasal 5, 6 dan 7 adalah jarimah ta’zir. Pasal 24, Denda sebagaimana dimaksud dalam pasal 23 ayat (2) merupakan penerimaan Daerah dan disetor langsung ke Kas Baitul Mal. Dengan demikian terhadap pelaku maisir akan dikenakan hukuman cambuk dan bagi badan hukum atau orang yang menyediakan tempat bagi pelaku maka akan dikenakan hukum cambuk atau dengan hukuman denda yang akan diserahkan langsung ke Kas Baitul Mal sebagai penerimaan daerah.

Qanun No. 14 Tahun 2003 tentang Khalwat (Meseum). Dalam Pasal 4. menyebutkan, khalwat/mesum hukumnya haram. Pasal 5. setiap orang dilarang melakukan khalwat/mesum. Pasal 6. setiap orang atau kelompok masyarakat, atau aparatur pemerintahan dan badan usaha dilarang memberikan fasilitas kemudahan dan/atau melindungi orang melakukan khalwat/mesum. Dan ketentuan “Uqubat bagi pelanggar diatur dalam Pasal 22 menyebutkan sebagai berikut:

1. Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, diancam dengan ‘uqubat ta’zir berupa dicambuk paling tinggi 9 (sembilan) kali, paling rendah 3 (tiga) kali dan/atau denda paling banyak Rp. 10.000.0000,- (sepuluh juta rupiah), paling sedikit Rp. 2.500.000,- (dua juta lima ratus ribu rupiah).
2. Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, diancam dengan ‘uqubat ta’zir berupa kurungan paling lama 6 (enam) bulan, paling singkat 2 (dua) bulan dan/atau denda paling banyak Rp. 15.000.0000,- (lima belas juta rupiah), paling sedikit Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah).
3. Pelanggaran terhadap larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 dan 6 adalah jarimah ta’zir.

Dengan demikian Hukuman bagi pelanggar Pasal 4 lebih berat dengan di jatuhkan hukuman ‘uqubat atau hukuman cambuk meskipun dapat juga diganti dengan denda, tetapi selama ini dilakukan hukuman cambuk terhadap pelanggar Pasal 4. dan belum pernah dijatuhkan pembayaran denda kepada pelaku.<sup>103</sup> Bagi pelaku pelanggaran Pasal 5 dan 6 Qanun ini belum pernah dijatuhkan hukuman denda maupun hukuman kurungan yang sebenarnya selama ini banyak pelanggaran yang dilakukan oleh pengusaha maupun di café-café.

Karena itu kedudukan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sangat berperan sebagai pelaksanaan UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Karena Qanun merupakan Peraturan Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang dapat menyampingkan peraturan perundang-undangan lainnya, dan Mahkamah Agung berwenang melakukan uji materiil terhadap Qanun.<sup>104</sup>

Sejalan dengan agenda desentralisasi dan otonomi daerah yang makin luas, perlu makin dikukuhkan kedudukannya yang dapat bersifat mandiri. Dari segi pembuatannya, sudah

---

<sup>103</sup>. Lihat klausul penjelasan umum Qanun No. 14 Tahun 2003 tentang Khalwat/mesum, menyebutkan, Dalam perkembangannya khalwat/mesum tidak hanya terjadi di tempat-tempat tertentu yang sepi dari penglihatan orang lain, tetapi juga dapat terjadi tengah keramaian atau di jalanan atau di tempat-tempat lain, seumpamanya dalam mobil atau kendaraan lainnya, dimana dimana laki-laki dan perempuan berasyik maksyuk tanpa ikatan nikah atau hubungan mahram. Prilaku tersebut juga dapat menjerus pada terjadinya perbuatan zina. Qanun tentang larangan khalwat/mesum ini dimaksudkan sebagai upaya preventif dan pada tingkat *optimum remedium* sebagai usaha *represif* melalui penjatuhan ‘uqubat dalam bentuk ‘uqubat ta’zir yang dapat berupa ‘uqubat cambuk dan ‘uqubat denda (qharamah). Bentuk ancaman ‘uqubat cambuk bagi si pelaku jarimah khalwat/mesum, dimaksudkan sebagai upaya memberi kesadaran bagi si pelaku dan sekaligus menjadi peringatan bagi anggota masyarakat lainnya untuk tidak melakukan jarimah. Disamping itu ‘uqubat cambuk akan lebih efektif dengan memberi rasa malu dan tidak menimbulkan resiko bagi keluarga. Jenis ‘uqubat cambuk juga berdampak pada biaya yang harus ditanggung pemerintah menjadi lebih murah dibandingkan dengan jenis ‘uqubat lainnya seperti yang dikenal dalam KUHP sekarang ini.

<sup>104</sup>. Lihat penjelasan Pasal 11 ayat (2) huruf b. UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman menyebutkan, ketentuan ini mengatur tentang hak uji Mahkamah Agung terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari undang-undang. Hak uji tersebut dapat dilakukan baik terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari peraturan perundang-undangan tersebut yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun terhadap pembentukan peraturan prundang-undangan tersebut.

semestinya kedudukan Peraturan Daerah ini, baik Perda tingkat provinsi maupun Perda tingkat kabupaten atau kota,<sup>105</sup> dapat dilihat setara dengan Undang-Undang dalam arti sama-sama merupakan produk hukum lembaga legislatif. Namun demikian, dari segi isinya sudah seharusnya, kedudukan peraturan yang mengatur materi dalam ruang lingkup daerah berlaku yang lebih sempit dianggap mempunyai kedudukan lebih rendah dibandingkan peraturan dengan ruang lingkup wilayah berlaku yang lebih luas.

Dengan demikian, Undang-Undang lebih tinggi kedudukannya daripada Perda Provinsi, Perda Kabupaten atau Perda Kota. Karena itu, sesuai prinsip hirarki peraturan perundang-undangan, peraturan yang lebih rendah itu tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi.<sup>106</sup>

Akan tetapi sebagai konsekuensi dipertegaskannya prinsip pemisahan kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif dalam naskah perubahan pertama UUD 1945 maka produk legislatif daerah ini dapat saja bertentangan dengan produk eksekutif di tingkat pusat. Misalnya, apabila suatu materi Peraturan Daerah tingkat Provinsi ataupun Peraturan Daerah tingkat Kabupaten/Kota yang telah ditetapkan secara sah ternyata bertentangan isinya dengan materi Peraturan Menteri di tingkat pusat maka pengadilan haruslah menentukan bahwa Peraturan Daerah itulah yang berlaku sepanjang untuk daerahnya.

---

<sup>105</sup>. Berdasarkan ketentuan Pasal 121 UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan bahwa sebutan Provinsi Daerah Tingkat I, Kabupaten Daerah Tingkat II sebagaimana dimaksud dalam UU No. 74 Tahun 1975, berubah masing-masing menjadi Provinsi, Kabupaten dan Kota. Oleh karena itu, penamaan atau sebutan untuk Peraturan Daerah ini, seyogyanya cukup dengan sebutan Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten dan Peraturan Daerah Kota. Sebagaimana diatur dalam Bab VI, Pasal 69 sampai dengan Pasal 74 UU No. 22 Tahun 1999 tersebut yang telah dicabut dan diganti dengan Bab VI Pasal 136 sampai dengan Pasal 147 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>106</sup>. Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006). Hlm. 356-357

Peraturan Menteri dimaksudkan untuk berlaku umum di seluruh Indonesia. Oleh sebab itu, ketentuan yang mengatur bahwa Peraturan Daerah harus disahkan terlebih dahulu oleh Pemerintah Pusat, dalam hal ini oleh Menteri Dalam Negeri, harus dinyatakan tidak berlaku lagi.<sup>107</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mengamanatkan pemerintah daerah berkewajiban dan berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan pemberian otonomi luas tersebut kepada daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri, sekarang ini pemerintah daerah telah banyak melahirkan peraturan daerah yang sarat dengan nuansa kesyariahan, misalnya Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran. Dilihat dari format judul peraturan daerah ini bukanlah merupakan peraturan daerah syariah melainkan peraturan biasa yang mengatur tentang masalah pelarangan pelacuran, sama halnya dengan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 6 Tahun 2004 tentang Pencegahan Perdagangan Perempuan dan Anak di Sumatera Utara. Meskipun secara syari'ah Islam pelacuran adalah perbuatan dilarang agama (bahkan semua agama mengajarkan hal yang sama), namun tidak bisa dikatakan bahwa masalah pelacuran adalah domeinnya Islam saja, bahkan dalam peraturan perundang-undangan nasional pun masalah pelacuran adalah merupakan perbuatan yang dilarang secara

---

<sup>107</sup>. *Ibid.*

hukum (KUH Pidana) dimana pelaku dan penyedia tempat pelacuran dapat dijatuhkan sanksi hukum pidana.<sup>108</sup>

Namun demikian Kelahiran Peraturan Daerah (Perda) yang bernuansa kesyariahan ataupun sebutan populer yang sekarang ini dengan sebutan Perda Syari'ah yang terus bermunculan di beberapa Provinsi.<sup>109</sup>

Tetapi perda-perda yang diberlakukan di daerah Provinsi tersebut yang penuh bernuansa perda kesyari'ahan, dimana dalam perda tersebut diatur siapa yang melanggar akan dihukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku juga sebagaimana diatur oleh Pasal 1 huruf (f) Perda Kabupaten Mandailing Natal No. 7 Tahun 2003 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyakit Masyarakat disebutkan, penyakit masyarakat adalah hal-hal atau perbuatan yang terjadi di tengah-tengah masyarakat yang tidak menyenangkan masyarakat atau meresahkan masyarakat yang tidak sesuai dengan aturan agama dan adat

---

<sup>108</sup>. Faisla Akbar Nasution, "Peluang Lahirnya... *Op. cit.* hlm. 8

<sup>109</sup>. Sekarang ini Perda yang bernuansa Syari'ah Islam (Perda Syari'ah) sudah ada sekitar 17 daerah Provinsi yang diberlakukan di Indonesia yaitu, Perda Provinsi Jawa Barat, Indramayu Nomor 7 Tahun 1999 tentang prostitusi. Peraturan Daerah Kabupaten Bandung No. 6 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Pelacuran. Peraturan Daerah Kabupaten Tingkat II Indramayu No. 4 Tahun 2001 tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Kabupaten Tingkat II. Perda Kab. Cirebon No. 77/2004 tentang Pendidikan Madrasah Diniyah Awaliyah. Peraturan daerah Kabupaten Bekasi No 10 Tahun 2002 tentang perubahan Keempat atas Peraturan Daerah Kabupaten Daerah tingkat II Bekasi nomor 17/Hk-Pd/Tb.013.1/VIII/1984 Tentang Larangan Perbuatan Tuna Fusi, Perda. No. 08/2002 tentang Rencana Strategis Kabupaten Cianjur tahun 2001-2005. Perda No. 13/2003 tentang Revisi Renstra Kab. Tasikmalaya (memuat visi religius Islami). Perda. Kab. Indramayu No. 2/2003 tentang Wajib Relajar Madrasah diniyah Awaliyah. Perda Kab. Garut No. 1/2003 tentang Pengelolaan Zakat, Infaq, dan Shadaqoh. Perda Kab. Cirebon No. 77/2004 tentang Pendidikan Madrasah Diniyah Awaliyah. Provinsi Lampung, Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Selatan No. 4 Tahun 2004 Tentang Larangan Pembuatan Prostitusi, Tuna Susila, dan Perjudian serta pencegahan perbuatan maskiat dalam Wilayah Kabupaten Lampung Selatan. Peraturan daerah kota Bandar Lampung No. 15 Tahun 2002 tentang larangan Perbuatan Tunasusila Dalam wilayah kota Bandar Lampung. Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Selatan No. 4 Tahun 2004 Tentang Larangan Pembuatan Prostitusi, Tuna Susila, dan Perjudian serta pencegahan perbuatan maskiat dalam Wilayah Kabupaten Lampung Selatan. Provinsi Banten, Perda No. 4/2004 tentang Pengelolaan Zakat. Perda Kabupaten Way Kanan nomor 7 tahun 2001 tentang larangan perbuatan prostitusi dan Tuna Susila dalam daerah Kabupaten Way Kanan. Provinsi Sulawesi Selatan, Perda No. 3/2002 tentang Pelarangan Penjualan Minuman Keras. Perda Kab. Maros No. 9/2001 tentang Larangan Pengeedaran, Memproduksi, Mengonsumsi Minuman Keras Beralkohol, Narkotika, dan Obat Psikotropika. Perda Kabupaten Bulukumba No. 5 Tahun 2003 tentang berpakaian Muslim dan Muslimah di Kabupaten Bulukumba.

istiadat serta tata krama kesopanan sedangkan akibat hukumannya bagi sipelaku ada yang Belem terjangkau oleh ketentuan perundang-undangan yang ada.

Dalam Bab. III mengatur pencegahan dan pemberantas penyakit masyarakat mulai Pasal 5 sampai Pasal 15 tentang, perzinaan, perjudian, minuman keras, penyalahgunaan narkotika dan obat-obatan terlarang, penerbitan dan penyiaran yang merangsang untuk berbuat maksiat. Bab VI tentang ketentuan sanksi menyebutkan, pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Bab III Peraturan Daerah ini dapat diancam sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Disinilah perbedaan Perda yang bernuansa kesyari'ahan yang diberlakuk oleh beberapa Provinsi di Indonesia saat ini sangat berbeda dengan Qanun yang diberlakukan di Provinsi Aceh, karena dalam Perda tersebut dalam mengatur hukum syari'ah masih setengah hati, karena ketentuan sanksi yang diberikan terhadap pelaku pelanggaran Perda syar'ah tersebut berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). sedangkan Qanun yang diberlakukan di Provinsi Aceh berasaskan hukum Islam dimana hukum materil atau ketentuan sanksi yang diterapkan terhadap para pelanggar Qanun berpedoman pada Alqur'an dan Al-Hadis yang telah diatur dengan ketentuan 'Uqubat Ta'zir.<sup>110</sup> Sedangkan hukum acaran

---

<sup>110</sup>. Lihat Nagata Sanad, *The Theory of Crime and Criminal Responsibility in Islamic Law*, (Sharia Chichago: Office of Internasional Criminal Justice, 1991), hlm. 63, yang dikutip oleh Topo Santoso, *Menggagas Hukum Pidana Islam, Penerapan Syari'ah Islam Dalam Konteks Modernitas*, (Bandung: Asy-Syamil, 2000), Hlm. 149. menyebutkan, pidana ta'zir merupakan pengembangan lebih lanjut dari gagasan pemidanaan dalam Alqur'an dan Hadis, khususnya terhadap bentuk-bentuk delik yang tidak atau belum diatur dalam kedua sumber hukum tersebut, namun dalam kenyataannya perbuatan-perbuatan yang yang tidak pantas, yang menyebabkan kerugian atau kerusakan fisk, social, financial, dan moral bagi individu atau masyarakat secara keseluruhan perlu diskriminasikan dan dipidana sehingga membutuhkan pengaturan yang bersifat pidana. Sedangkan menurut Muhammad Ibnu Ibrahim Ibnu Jubair dalam Topo Santoso mengatakan, ada tujuh kejahatan pelanggaran jinayah/jarimah yaitu, Riddah, Al-Baghy (pemberontakan), Zina, Qadzaf, Sariqah, Hirabah, dan Minuman yang memabukan, sedangkan katagori 'uqubatnya meliputi hudud, qisas dan ta'zir., dimana hudud dan qisas hukumannya berdasarkan ketentuan Nas Al-Qur'an dan Sunnah, dan Ta'zir landasan dan penentuan hukumnya

sebelum diatur oleh Qanun maka tetap berpedoman kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>111</sup>

### **C. Kedudukan Pemberlakuan Syari'at Islam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam Sistem Pemerintahan Daerah**

Undang-Undang No. 10 Tahun 1948 sebagai dasar dibentuknya Provinsi Sumatera Utara yang meliputi daerah-daerah, Aceh, Tapanuli dan Sumatera Timur. di tetapkan Mr. S.M. Amin yang sebelumnya menjabat sebagai Gubernur Muda Sumatera Utara. Pengangkatan dan pelantikan Gubernur dilakukan sendiri oleh Presiden Soekarno di Kutaraja atau sekarang disebut sebagai kota Banda Aceh.<sup>112</sup> pada saat itu upaya pelaksanaan syari'at Islam di Aceh sejak awal kemerdekaan, pemimpin Aceh meminta izin kepada Pemerintah untuk melaksanakan syari'at Islam di Aceh. Presiden Soekarno pernah berjanji kepada para Ulama dan pemimpin rakyat Aceh bahwa di Aceh akan diberlakukan syari'at Islam. Namun izin melaksanakan Syari'at Islam di Aceh pernah diberikan secara lisan oleh Presiden Suekarno ketiga beliau berkunjung ke Aceh pada tahun 1948. janji ini diberikan berbarengan dengan permintaan beliau kepada para saudagar Aceh, agar mereka bersedia membeli pesawat terbang sebagai hadiah untuk membantu Pemerintah Pusat.<sup>113</sup>

---

didasarkan pada Ijma'. (Topo Santoso, *Membumikan Hukum Pidana Islam*, (Jakarta: Gema Insani, 2003), hlm. 23)

<sup>111</sup>. Lihat ketentuan peralihan Pasal 31 Qanun No. 14 Tahun 2003 tentang Khalwat/Mesum.

<sup>112</sup>. S.M. Amin, "*Kenang-kenangan dari Massa Lampau*", (Jakarta: Pradya Paramita. 1978), hlm. 41.

<sup>113</sup>. Amran Zamzami, "*Jihad Akbar di Medan Area*", (Jakarta: Bulan Bintang. 1990). hlm. 322. Khalid O. Sentosa mengatakan, Soekarno tiba dilapangan terbang lhoknga Aceh Besar Tanggal 16 Juni 1948, sore itu sesudah makan siang beliau Memberikan *briefing* politik di pondopo Gubernur Aceh, keesokannya Soekarno menyampaikan pidato di lapangan Blang Padang, lalu pada tanggal 18 Juni di Bireun. Menurut beliau dalam kunjungan inilah ketika bertemu Tgk Daud Beureueh di Hotel Aceh dekat Mesjid Raya Baiturrahman Soekarno menyatakan, "Biarlah Rakyat Aceh mengatur daerahnya sendiri berdasarkan Syari'at Islam". Tetapi ketika diminta untuk menulisnya, Soekarno tidak mau. Beliau menagis menitikkan air mata, baik memohon agar Tgk. Daud Beureueh percaya pada ucapan lisannya dan tidak memaksa dia menuliskan janji itu. Beberapa beberapa

Pada saat Negara Indonesia dalam keadaan genting dan darurat Presiden Soekarno datang ke Aceh untuk mencari dukungan dan menganggap peran Aceh sangat penting dalam perjuangan kemerdekaan Negara Indonesia. maka Aceh diberikan nama sebagai daerah modal oleh presiden Soekarno pada saat rapat Samudera dilapangan Blang Padang di Desa Arafah. Menyatakan, bahwa dari ribuan kilometer kami datang disini special atau khusus untuk bertemu dengan Rakyat Aceh, yang terkenal sebagai salah satu Rakyat yang berlalu berjuang untuk kemerdekaan dan selalu menjadi kampiun dan pelopor perjuangan kemerdekaan Rakyat Indonesia.

Segep Rakyat Indonesia di Tanah Jawa, Sumatera, Sunda Kecil, Kalimantan, Sulawesi dan pulau-pulau lainnya. Mengarahkan matanya kepada saudara-saudara. Pokoknya saudara punya perjuangan sekarang ini ialah perjuangan menyelamatkan Republik Indonesia. Republik yang sekarang menjadi kecil sesudah perang colonial pada Tanggal 21 juli 1947. tetapi dengan Aceh menjadi Daerah Modal seluruh wilayah Republik Indonesia akan kita rebut kembali. Hendaknya wilayah Republik yang kecil ini tetap, tetap, tetap, tetap menjadi pelopor, tetap menjadi modal kita.<sup>114</sup>

Atas permintan Presiden Soekarno kepada Saudagar Aceh, maka dibeli dua Pesawat Udara jenis Dakota dan langsung diterbangkan ketanah air pertama kali pada bulan Oktober 1948. dan Prensiden sendiri yang memberi nama kedua Pesawat tersebut dengan nama

---

buku menyatakan bahwa dalam kunjungan ini pulalah rakyat Aceh melalui para saudagar Aceh yang tergabung dalam GASIDA (Gabungan Saudagar Aceh Indonesia Daerah Aceh) menghadiahkan lima kilogram emas untuk membeli dua buah pesawat Dakota yang dikenal dengan selawah I dan II. Atas permintaan Soekarno. Dengan menyebutkan, alangkah baiknya apabila kaum saudagar dan Rakyat Aceh berusaha membuat jembatan udara, antara satu pulau dengan pulau lainnya di Indonesia. Untuk itu saya angjurkan agar kaum Sausagar bersama-sama Rakyat mengumpulkan dana untuk membeli kapal udara, umpamanya Pesawat Dakota, yang harganya hanya 25 Kilogram Emas. Lihat Khalid O. Sentosa, "*Jejak-jejak Sang Penjuang Pemberontak*", (Bandung: Sega Arsy. 2006), hlm. 144

<sup>114</sup>. A. Hasjmy, "*Semangat Merdeka*", (Jakarta: Bulan Bintang. 1985), hlm. 374.

Seulawah yang berarti “Gunung Emas” sebagai penghargaan atas pengorbanan rakyat Aceh.<sup>115</sup>

Sebagai gantinya Tgk. Daud Beureueh kemudian memohon kepada Sukarno “dengan demikian bolehlah saya mohon kepada saudara Presiden, bahwa apabila perang telah usai nanti, kepada rakyat Aceh diberikan kebebasan untuk menjalankan syari’at Islam di daerahnya”. Tetapi Tgk. Daud Beureueh masih meragukan kesungguhan Soekarno. “maafkan saya, saudara Presiden. Kami menginginkan suatu kata ketentuan dari Anda”.

Soekarno setuju, tapi tidak menyangka kalau akan disodori kertas dan diminta untuk menulis sesuatu sebagai bukti persetujuannya. Melihat kertas yang disodorkan, Soekarno pun terisak air mata mengalir dari pipinya sampai membasah baju dan sambil menangis Soekarno mengatakan “Kakak, kalau begitu tidak ada gunanya aku menjadi Presiden. Apa gunanya menjadi presiden kalau tidak dipercaya”.<sup>116</sup> Kemudian Tgk. Daud Bureueh mengatakan, bukan kami tidak percaya. Sekadar tanda tangan untuk memperlihatkan kepada rakyat Aceh yang kami ajak berperang. Soekarno mengungkapkan satu kalimat yang kemudian hari menjadi duri dalam hubungannya dengan Tgk. Daud Beureueh. “Wallah Billah, kepada daerah Aceh nanti akan diberikan hak menyusun rumah tangganya sendiri sesuai dengan syari’at

---

<sup>115</sup>. A.K. Jakobi, “Arah dalam Perang Mempertahankan Proklamasi Kemerdekaan 1945-1949, dan Peranan Teuke Hamid Azwar sebagai Pejuang”, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama dan Yayasan Seulawah RI-001. 1998), hlm. 276.

<sup>116</sup>. M. Nur El Ibrahimy, “Teungku Muhammad Daud Beureueh, Perannya dalam Pergolakan di Aceh”, (Jakarta: Gunung Agung. 1982), hlm. 65. menurut Hasan Saleh, permintaan Tgk. Daud Beureueh itu adalah hal yang sangat wajar. Tidak ada yang bertentangan antara permintaan Tgk. Daud dengan falsafah dan UUD RI. Yang diminta adalah “Kepada Rakyat Aceh diberikan kebebasan untuk menjalankan syari’at Islam di dalam daerahnya” artinya, rakyat Aceh yang tidak mau menggunakan kebebasan itu boleh-boleh saja. Jika rakyat Aceh di luar Aceh dilarang menjalankan syari’at Islam, ya silakan. Sebenarnya sumpah Soekarno sendiri yang lebih ekstrim, karena terdapat kata-kata “Kepada daerah Aceh nanti akan diberikan hak menyusun rumah tangganya sendiri sesuai dengan syari’at Islam”. Hasan Saleh, “Mengapa Aceh Bergolak, Bertarung untuk Kepentingan Bangsa dan Bersambung untuk Kepentingan Daerh”. (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti. 1992), hlm. 117.

Islam.<sup>117</sup> Tgk. Daud Beureueh puh luluh hati dan menerima permintaan dan pernyataan Soekarno agar tidak meminta jaminan tertulis sebagai bukti di kemudian hari.

Sebelum janji Presiden untuk melaksanakan syari'at Islam diberikan, residen Aceh sudah membentuk Makamah Syar'iah di seluruh kewedanaan yang ada di Aceh yang dilakukan atas izin (perintah) Gubernur Sumatera (waktu itu Aceh merupakan sebuah keresidenan dalam Provinsi Sumatera) yang diberikan melalui Surat Kawat No. 189 tanggal 13 Januari 1947. karena dari janji awal sudah merasa bahwa pelaksanaan syari'at Islam di Aceh hanya akan berhasil kalau Aceh merupakan provinsi otonom yang berdiri sendiri, sudah diajukan sejalan awal kemerdekaan bersamaan dengan permintaan izin pelaksanaan syari'at Islam di Aceh.

Ketika terjadi Agresi Militer Belanda kedua pada tanggal 19 Desember 1948 dan hampir semua wilayah Republik Indonesia berhasil diduduki termasuk kota Yogyakarta sebagai ibukota Republik Indonesia. Presiden Soekarno dan Muhammad Hatta dan beberapa pejabat tinggi lainnya ditangkap dan dibuang ke pulau Bangka. Sehingga Kegiatan Pemerintah Pusat terhenti karena Belanda berhasil menduduki Kota Yogyakarta sebagai ibukota Negara Republik Indonesia pada saat itu. Untuk melanjutkan kegiatan pemerintahan, maka dibentuk Pemerintah Darurat Republik Indonesia (PDRI) yang berkedudukan di Sumatera. Dalam kemelut ini Pemerintah Pusat mengangkat Tgk. Daud Beureueh (Abu Beureueh) sebagai Gubernur Militer untuk wilayah Aceh dan Tanah Karo (dua wilayah) yang tidak berhasil diduduki Belanda), berkedudukan di Banda Aceh (waktu itu kutaraja).<sup>118</sup>

---

<sup>117</sup>. Neta S. Pane, "*Sejarah dan Kekuatan Gerakan Aceh Merdeka, Solusi, Harapan dan Impian*". (Jakarta: Grasindo. 2001), hlm. 60.

<sup>118</sup>. Amran Zamzami, *Op. cit.* hlm. 291

Beberapa waktu setelah itu ketika Sjafruddin Prawiranegara selaku Presiden PDRI berada di Aceh, beliau mengeluarkan Surat Keputusan meningkatkan status Aceh menjadi Provinsi Otonom. Sebagai persiapan kearah memenuhi keinginan Rakyat Aceh dan untuk memenuhi janji Presiden Sukarno, pada tanggal 26 Desember 1949 Wakil Perdana Menteri, Mr. Syafruddin Prawiranegara mengirim surat kepada Komisaris Pemerintah Pusat untuk Sumatera, Gubernur Militer Aceh, Langkat dan Tanah Karo, Residen atau Komisaris Pemerintah Pusat untuk Sumatera Utara (KPPSU).

Badan Eksekutif Dewan Perwakilan Sumatera (DPSU), yang menyatakan untuk membentuk Provinsi Aceh. Bersama itu dilampirkan sejumlah Peraturan dan ketentuan-ketentuan dan berbagai petunjuk untuk di pergunakan bagi persiapan pembentukannya dengan mengeluarkan Keputusan Pemerintah Darurat Republik Indonesia Nomor. 8/Des/W.K.P.H/49 bertanggal 17 Desember 1949.<sup>119</sup> Pasal 1 menyebutkan, bahwa sebagian dari daerah Provinsi Sumatera Utara dahulu yang meliputi daerah Keresidenan Aceh dahulu di tambah dengan sebagian dari daerah Kabupaten Langkat dahulu yang terletak di luar daerah Sumatera Timur. Ditetapkan menjadi Provinsi Aceh.

Setelah kujungan Presiden Soekarno, rakyat Aceh mulai mempertanyakan kesungguhan Soekarno untuk menepati janjinya. Status Provinsi dan Otonomi yang telah dikukuhkan oleh Pemerintahan Darurat Republik Indonesia pada bulan Desember 1949, mulai digugat dan persoalannya terletak dengan adanya penataan baru status Provinsi di seluruh Indonesia termasuk Provinsi Aceh.

---

<sup>119</sup>. Ibrahim Alfian, *"Sejarah Aceh Selayang Pandang dalam Selama Rencong adalah Tanda Mata, Aceh dalam Rentang Konflik dan Harapan di Massa Depan, Bahrul Ulum, ed."*, (Jakarta: Koalisi NGO HAM, Banda Aceh. 2006), hlm. 9

Hasil Komprensi Meja Bundar (KMB) Indonesia berubah bentuk menjadi Republik Indonesia Serikat (RIS dan NKRI 1945 menjadi salah satu Negara bagian) yang ternyata hanya berumur satu tahun. Pada tahun 1950 RIS dan NKRI 1945 sepakat membubarkan RIS dan sepakat membentuk NKRI baru dengan konstitusi baru UUDS 1950 sebagai penggantinya di keluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) No. 5 Tahun 1950 tentang pembentukan Provinsi Sumatera Utara sebagai daerah otonom yang mulai berlaku 15 Agustus 1950 dengan wilayahnya meliputi Aceh, Sumatera Timur, dan Tapanuli.

Provinsi Aceh dikembalikan menjadi daerah keresidenan administratif yang di kepelai oleh seorang Residen. Perpu tersebut mencabut Peraturan Wakil Perdana Menteri dengan Keputusan Pemerintah Darurat Republik Indonesia Nomor. 8/Des/W.K.P.H/49 tentang Pembentukan Provinsi Aceh.<sup>120</sup> Dewan Menteri RIS menganggap pembentukan Provinsi Aceh tidak sah dan pada tanggal 23 Januari 1951, Perdana Menteri M. Natsir di depan podium RRI Banda Aceh membacakan surat keputusan tentang pembubaran Provinsi Aceh dengan terlebih dahulu membaca beberapa ayat suci Alqur'an dan Al-Hadist Nabi.<sup>121</sup>

Sebagai konsekuensi berubahnya status Aceh, Tgk. Daud Beureueh kemudian di pindah tugaskan menjadi pejabat tinggi yang di perbantukan pada Departemen Dalam Negeri di Jakarta. Sejak jabatannya dicabut oleh Perdana Menteri Muhammad Natsir, Tgk. Daud Beureueh tenang-tenagn saja dan Ia memilih kembali kedesaanya dan hidup sebagai pensiunan pada umumnya. Kemudian Ia melihat Suekarno semakin menyimpang dari janji semula, Tgk. Daud Beureueh semakin kecewa dengan melihat kenyataan ini, suatu hari dengan hati *nelongso*, Tgk. Daud Beureueh berkata, bahwa sudah ratusan tahun Syari'at Islam berlaku di

---

<sup>120</sup>. A. Hasjmi, *semangat.....Op.cit.* hlm. 385.

<sup>121</sup>. Neta S. Pane, *Op. cit.* hlm. 64

Aceh. Tetapi hanya beberapa tahun bergabung dengan RI. Sirna hukum Islam di Aceh. Oleh karena itu saya akan pertaruhkan segalanya demi tegaknya syari'at Islam di Aceh. Dan di waktu yang lain dengan berapi-api Tgk. Daud Beureueh menyatakan, Apabila tuntutan Provinsi Aceh tidak dipenuhi, kita pergi kegunung untuk membangun Negara dengan cara kita sendiri.<sup>122</sup>

Tgk. Daud Beureueh sangat kecewa dengan Presiden Soekarno yang telah mengingkari janji dan juga rakyat Aceh merasa di khianati habis-habisan oleh Pemerintah Pusat. Padahal rakyat Aceh sangat setia mendukung Republik Indonesia dengan merentangkan kedua tangannya lebar-lebar untuk mendukung perjuangan kemerdekaan Republik Indonesia dengan rela mengorbankan nyawa dan materil yang sangat besar dan tidak sedikit masyarakat Aceh yang mati syahid dalam peperangan demi mempertahankan Negara Republik Indonesia. Namun balasannya bukan memberikan hak syari'at Islam seperti Janjinya, namun Pemerintah Pusat mencampakkan Aceh dengan sewenang-wenang ini merupakan bagi rakyat Aceh sebuah keputusan pengkhianatan bagi sejarah Aceh.

Kepedihan dan kemarahan rakyat Aceh tergambar jelas dalam Kongres Alim Ulama se-Indonesia di Medan pada tanggal 11-15 April 1953. Tgk. Daud Beureueh yang saat itu terpilih sebagai Ketua Umum langsung melontarkan himbauan agar segenap ulama mendesak rakyat memberi suara kepada partai Islam dalam pemilihan umum yang segera dilaksanakan pada Tahun 1955. Pemberian suara untuk partai Islam ini bertujuan agar partai Islam dapat lebih

---

<sup>122</sup>. Daud Beureueh, "*Membangun Negara di Atas Gunung*", (Sabili No. 9 Th. X: Sejarah Emas Muslim Indonesia. 2003), hlm. 159

kuat dalam mengajukan dasar konstitusional Negara Indonesia dengan dasar Islam. Himbauan ini mendapat sambutan hangat dari sejumlah peserta dan segera ditindak lanjuti.<sup>123</sup>

Kongres kedua di selenggarakan di Langsa pada tanggal 15-29 April pada tahun yang sama bertujuan untuk menilai hasil-hasil kongres Medan. Kedua kongres tersebut juga disampaikan rencana kemungkinan mengadakan pemberontakan. Kongres kedua ini menandakan titik awal dari suatu gerakan luas meliputi seluruh Aceh guna menjelaskan pandangan para pimpinan Islam tentang Negara Islam dan mendesak rakyat Aceh untuk memberontak terhadap Pemerintah Pusat.<sup>124</sup> Keadaan ini menimbulkan ketidak puasan yang luas di Aceh yang menyebabkan pecah pemberontakan DI/TII yang terkenal dengan sebutan “Peristiwa Aceh” pada Tahun 1953.<sup>125</sup>

Mengatasi kemelut tersebut Pemerintah Pusat kelihatannya menyadari kekeliruannya dan kembali membentuk Provinsi Aceh pada tahun 1956 Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengajukan mosi kepada pemerintah agar menunjuk Daerah Aceh sebagai daerah otonom

---

<sup>123</sup>. Al Chaidar, “*Pengantar Pemikiran Politik Proklamator Negara Islam Indonesia S.M. Kartosoewirjo*”, (Jakarta: Darul Falah. 1999), hlm. 176. kelak kemudian hari Tgk. Daud Beureueh kembali dikecewakan dengan kenyataan bahwa partai Msyumi yang telah di dukung tidak bisa membuat impian rakyat Aceh menjadi kenyataan. Lihat M. Nur El Ibrahimy, *Op. cit.* hlm. 60

<sup>124</sup>. *Ibid.* hlm. 176. Pemberontak ini (meletus September 1953) kuat dugaan mejadi semakin beralasan di mata rakyat Aceh karena Presiden Soekarno dalam pidatonya di Amuntai Kalimantan Selatan pada tanggal 23 Januari 1953, dengan tajam menyatakan bahwa Indonesia adalah sebuah Negara nasional dan bukan Negara Islam. Ketika Soekarno mengunjungi Aceh pada Maret 1953 beliau disambut dengan spanduk yang antara lain berbunyi: Kami Menyesalkan Pidato Presiden di Amuntai, dan Kami Menuju Negara Islam. Lihat Nazaruddin Syamsuddin, “*Pemberontakan Kaum Republik; Kasus Darul Islam Aceh*”, (Jakarta: Grafiti cet. I, 1990), hlm. 121.

<sup>125</sup>. Peristiwa Darul Islam yang dipimpin oleh Tgk. Daud Beureueh. Factor penyebabnya menurut M. Nur El Ibrahimy ada dua pendapat yang berbeda, bahwa peristiwa berdarah 21 September 1953 (Pemebrontakan Darul Islam di Aceh) mempunyai latar belakang yang lebih dalam tidaklah dapat disangsikan lagi. Dalam hal ini ada dua pendapat yang dikemukakan orang. Pertama, Tgk. Daud Beureueh terpaksa bertidak cepat dengan persiapan yang belum matang karena merasa didesak oleh keadaan sehingga tidak dapat menanggunghkan waktunya lebih lama lagi. Kedua, Peristiwa Berdarah itu adalah permainan siasat atau jebakan dari lawn-lwan politiknya yang ingin menjerumuskannya dari arena politik dan menghancurkan gerakannya yang bertujuan memperjuangkan terlaksananya ajaran Islam di Serambi Mekah. Lihat M. Nur El Ibrahimy. “*Peranan Teungku M. Daud Beureueh Dalam Pergolokan Aceh*”, (Jakarta; Media Dakwah. 1986), hlm. 26

tersendiri. Pemerintah mendengar masukan dari berbagai pihak dalam rangka menghentikan pemberontakan DI/TII di Aceh. Pada tanggal 29 November 1956 oleh Presiden Soekarno menetapkan UU No. 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonomi Provinsi Aceh dan Peraturan Pembentukan Provinsi Sumatera Utara yang diundangkan pada tanggal 7 Desember 1956 oleh Menteri Kehakiman.<sup>126</sup>

Namun upaya ini tidak bisa menyelesaikan pemberontakan dan Tgk. Daud Beureueh tidak bersedia menghentikan perlawanan walaupun Provinsi Aceh telah di pulihkan kembali pada Tahun 1956, namun dengan tidak diberikan izin melaksanakan Syari'at Islam. Pada tahun 1959 sebagai hasil dari musyawarah utusan Pemerintah Indonesia dengan wakil pemberontak (Dewa Revolusi DI/TII), Wakil Perdana Menteri mengeluarkan Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia Nomor. 1/Misi/1959 yang ditanda tangani oleh Mr. Hardi selaku Wakil Perdana Menteri I/Ketua Misi Pemerintah ke Aceh pada tanggal 26 Mei 1959 (populer dengan putusan misi Hardi). Keputusan ini memberikan keistimewaan kepada Aceh dalam tiga bidang, Agama, Pendidikan dan Adat. Sehingga Aceh berhak menyandang sebutan Daerah Istimewa.<sup>127</sup>

---

<sup>126</sup>. Provinsi Aceh yang terbentuk dengan UU No. 24 Tahun 1956 adalah Provinsi Aceh II. Sebagai Gubernur yang pertama untuk Provinsi Aceh II tersebut adalah Ali Hasjmy yang di angkat berdasarkan Ketetapan Presiden No. 615/M/1957 tanggal 5 Januari 1957 dan pelantikannya dilakukan pada tanggal 27 Januari 1957. sebagai Ketua DPRD yang pertama dalam Provinsi Aceh II tersebut terpilih Tgk. H. Mohd Abdul Syam. Dengan pembentukan Provinsi Aceh sebagai Daerah Otonom ini berarti Pemerintah mulai menempuh jalan yang penuh bijaksana dalam menyelesaikan pemberontakan DI/TII di Aceh. Lihat Sujamto, "*Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*", (Jakarta: Bina Aksara), 1988. hlm. 148

<sup>127</sup>. Hardi, "*Daerah Istimewa Aceh, Latar Belakang Politik dan Masa Depan*," (Jakarta; Bulan Bintang. 1993), hlm. 157. Hasil musyawarah yang menurut Letnan Kolonel Syamaun Gaharu sebagai Panglima Komando Daerah Militer Aceh (KDMA) berjalan lancar dan berlaku dalam suasana yang sangat harmonis, telah membuahkan butir-butir hasil pemikiran yang gemilang seperti berikut:

1. Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia tanggal 26 Mei 1959 No. I/Misi/1959 yang pokoknya menyatakan bahwa Daerah Swatantra Tingkat I Aceh dapat disebut "Daerah Istimewa Aceh" dengan catatan bahwa daerah itu tetap berlaku ketentuan-ketentuan mengenai Daerah Swatantra Tingkat I seperti termuat dalam Undang-Undang No. 1 tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah begitu pula lain-lain

Keputusan Misi hardi ini berhasil mengurangi perlawanan dari Tgk. Daud Beureueh, karena ada sebagian anggotanya yang bersedia turun kembali ke pangkuan NKRI. Tapi Tgk. Daud Beureueh dan sebagian lagi anggotanya tetap setia mendapinginya melanjutkan perlawanan terhadap Pemerintah RI. Namun setelah adanya hubungan surat menyurat dengan Panglima kodam Iskandar Muda, beliau tetap menuntut adanya kepastian izin pelaksanaan Syariat Islam di Aceh sebelum beliau kembali ke NKRI.

Permintaang yang cukup tegas dan keras serta terus menerus menekan Panglima Daerah Militer I Aceh Iskandar Muda, maka sesuai dengan kewenangannya yang di miliki terpaksa menindak lanjutinya dengan keputusannya: Keputusan Panglima Daerah Militer I Aceh Iskandar Muda Selaku Penguasa Perang Daerah untuk Daerah Istimewa Aceh Nomor. KPTS/PEPERDA-061/3/1962, tertanggal 7 April 1962, yang di kalangan masyarakat Aceh waktu itu terkenal dengan sebutan "Keputusan Prinsipil Bijaksana" setelah adanya surat ini kemelut dan pemberontakan rakyat Aceh betul-betul selesai dan Tgk. Daud Beureueh kembali kepangkuan NKRI.<sup>128</sup> Turunnya Tgk. Daud Beureueh dari gunung atas kesepakatan yang telah

---

peraturan perundangan yang berlaku untuk Daerah Swatantra Tingkat I mengenai otonomi yang seluas-luasnya terutama dalam keagamaan, peradatan dan pendidikan,

2. Segala aparat dari NBA/NII (Milier/Polisi/Sipil) diterima kedalam pasukan yang bernama pasukan Tgk. Tjik di Tiro sebagai bagian dari Komando Daerah Militer Aceh Iskandar muda sesuai dengan pernyataan Misi Pemerintah Pusat yang bertanggal Kutaraja, 26 Mei 1959 dan Pernyataan Penguasa Perang Daerah Istimewa Aceh tanggal 27 Mei 1959,

3. Pemerintah akan membantu sekuat tenaga dalam batas-batas kemampuan Negara pembangunan semesta di Aceh, terutama dalam bidang-bidang yang langsung menyentuh kepentingan rakyat, jasmani, rohani untu langkah pertama untuk merealisasi maksud Pemerintah tersebut Misi Pemerintah Pusat telah membawa otoritas sejumlah 88,4 juta rupiah. Lihat M. Nur El Ibrahimy, *Op. cit.* hlm. 202

<sup>128</sup>. Dalam keputusan ini disebutkan: Pertama, Terlaksananya secara tertib dan seksama unsure-unsur syari'at Agama Islam bagi pemeluk-pemeluknya di Daerah Istimewa Aceh, dengan mengindahkan peraturan-perundangan Negara. Kedua: Penertiban pelaksanaan arti dan maksud ayat pertama di atas diserahkan sepenuhnya kepada Pemerintah Daerah Istiewa Aceh. Lihat M. Nur El Ibrahimy, *Peranan Tgk. Op. cit.* hlm. 355. Tgk. Daud Beureueh turun dari markasnya disambut oleh para petinggi sipil dan militer Aceh pada tanggal 9 Mei 1962 dan pada tanggal 14 Mei beliau melaksanakan Shalat Idul Adhadi Lapangan Blang PadangBanda Aceh. Keadaan hari-hari terakhir beliau berada dimarkasnya "Mardhatillah" di hutan pendalaman Langkahan,

dijanji oleh Pemerintah memberikan izin pelaksanaan Syariat Islam, sepenuhnya ditangani dan diatur oleh Pemerintah Daerah Aceh itu sendiri, namun kenyataannya dilapangan tidak banyak mempengaruhi untuk melaksanakan Syari'at Islam secara nyata oleh Pemerintah Daerah Aceh. Beberapa PERDA penting yang mengatur Syari'at Islam dan disahkan DPRD dengan Gubernur untuk melaksanakan Syari'at Islam tidak disahkan. Tapi ditolak secara diam-diam oleh Pemerintah Pusat dengan alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, atau isinya berada diluar kewenangan pemerintah provinsi sehingga tidak dapat dilaksanakan.

Pada tahun 1966 Pemerintah Daerah Aceh membentuk dua lembaga sebagai penasehat Gubernur melalui Peraturan Daerah Provinsi yaitu: lembaga *Aceh Developmen Board* (penasehat dibidang ekonomi dan pembangunan fisik) dan sekarang sebutan menjadi Bappeda dan lembaga Majelis Permusyawaratan Ulama (penasehat dibidang kemasyarakatan dan keagamaan) menjadi lembaga daerah setengah swasta dan pada akhirnya diubah menjadi Majelis Ulama Indonesia, sehingga lembaga ini keluar dari struktur Pemerintah Daerah Aceh.

Pada tahun itu juga Pemerintah Aceh membentuk sebuah Biro pada Kantor Gubernur untuk merencanakan dan mengkoordinasikan pelaksanaan Syari'at Islam di Aceh dengan sebutan Biro IX. Biro ini tidak dapat dipertahankan dan dibubar setelah diberlakukannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang ini Aceh diberi izin untuk menggunakan sebutan Daerah Istimewa hanya sekedar namanya saja, sedangkan peraturan dan ketentuan yang berlaku di Provinsi Daerah Istimewa Aceh adalah sama dengan ketentuan yang berlaku di daerah provinsi lain. Keistimewaan Aceh tidak ada

---

Aceh Timur, menjelang akan kembali ke pangkuan NKRI. Lihat. Baihaki AK, "*Langkah-Langkah Perjuangan*", (Bandung: Tetung Pasir Mendale Cet. I. 2008), hlm. 259.

makna atau isi yang diberikan hanyalah sekedar nama tanpa isi atau kekhususan apapun UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, lembaga Gampong sebagai lembaga pemerintahan paling rendah di Aceh di hapuskan dan diganti dengan lembaga desa yang dirasakan sangat asing. Dengan demikian salah satu keistimewaan Aceh yang masih tinggal dan ingin dipertahankan masyarakat setelah adanya UU No. 5 Tahun 1974 tersebut yaitu lembaga Gampong namun harus dihapus juga. Sehingga sebutan Daerah Istimewa di mata masyarakat Aceh betul-betul tidak mempunyai makna apapun lagi sebagai kebanggaan masyarakat Aceh.<sup>129</sup>

Timbul perlawanan yang sangat kuat terhadap pemerintah pusat atas kezaliman yang dilakukan tersebut kepada Aceh. Maka terjadi perlawanan yang diberi nama Aceh Merdeka (AM) yang dideklarasikan Hasan Tiro dan kawan-kawannya pada tanggal 4 Desember 1976 di Bukit Cokkan kawasan Tiro Kabupaten Pidie. Dipilih tanggal tersebut menjadi pendeklarasikan Aceh Merdeka untuk mengenang waktu syahid pamannya Teungku Maat Tiro yang ditembak pasukan Belanda di Alue Bhot kawasan Tangse Kabupaten Pidie. Hasan Tiro berusaha menyambung perjuangan pamanya yang syahid waktu itu sebagai salah satu bukti bahwa kedaulatan Aceh masih tetap ada dan tidak diserahkan kepada Belanda. Dasar itu pula Hasan Tiro menganggap Aceh merupakan sebuah Negara berdaulat dan bukan bahagian dari Indonesia.

---

<sup>129</sup>. Hardi, *Op. cit.* hlm. 181. Menurut beliau patut disebutkan keistimewaan ini diberikan tiga tahun setelah pembentukan kembali Provinsi Aceh (UU No. 24 Tahun 1956) dan dua tahun setelah disahkannya UU No. 1 Tahun 1957. dan juga beliau menyatakan bahwa membuat keputusan ini adalah berdasarkan dua Undang-undang di atas dikaitkan dengan UU No. 1 Tahun 1957 ini. Aceh dipaksakan mengikuti berbagai peraturan perundang-undangan yang dibuat belakangan sehingga jati diri dan identitas Daerah Istimewa Aceh menjadi kabur.

Konflik antara GAM dengan pemerintah RI memakan waktu dekat tiga puluh tahun, di mulai tahun 1976 sampai dengan tahun 2005. dengan beberapa kali dilakukan kesepakatan damai COHA pada Tahun 2001 tidak berjalan dengan baik dan berakhir konflik ketika terjadinya kesepakatan perdamaian yang berlangsung di Helsinki, Finlandia 15 Agustus 2005. dan dikawal oleh AMM. Selama konflik ini berlangsung cukup banyak korban nyawa, harta benda dan fasilitas umum yang hancur. Indonesia menggelar Daerah Operasi Militer (DOM) dalam tahun 1989 sampai tahun 1998 yang berakibat hancurnya tamandun Aceh dan rusaknya Bumi Aceh.<sup>130</sup>

Untuk memperbaiki kesalahan yang telah dilakukan pemerintah Orde Lama dan Orde Baru. Permintaan maaf dilakukan kepada masyarakat Aceh. diterapkan status Daerah Istimewa Aceh dan diberikan hak keistimewaan dalam mengurus pendidikan, agama dan peradatan budaya, namun keistimewaan tersebut tidak berlangsung sebagaimana yang diharapkan karena keistimewaan yang diberikan tersebut tidak pernah dilaksanakan dan hanya sebagai nama sebutan saja.

Masa reformasi terjadi pergantian kepemimpinan dan di bawah Presiden BJ. Habibie mencabut DOM dan diberlakukan UU No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan diberlakukanya UU No. 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus. Namun lahirnya kedua Undang-undang tersebut belum bisa menjawab tuntutan sesuai harapan masyarakat Aceh. Pada tahun 2006 diberlakukan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh sebagai pengganti UU Otonomi Khusus. Dengan demikian lahirnya Undang-Undang tersebut mengembalikan kedudukan syari'at Islam sebagai

---

<sup>130</sup>. M. Isa Sulaiman, "*Aceh Merdeka, Ideologi, Kepemimpinan dan Gerakan*". (Jakarta: Pustaka Al-Kausar. 2000), hlm. 77-88

dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang Islami dan *Kaffah*.