

# PROBLEMATIKA YURIDIS LEGISLASI SYARIAT ISLAM DI PROVINSI NANGROE ACEH DARUSSALAM

**Moh. Fauzi**

IAIN Walisongo Semarang  
e-mail: fauzi\_umma@yahoo.com

## Abstract

Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) in the reform era is authorized returned to implement *Shariah* (Islamic law). Its authority is justified by the legal basis: Law No. 44 of 1999 on Privileges of Aceh, Law No. 18 of 2001 on Special Autonomy for the Province of Aceh as Nanggroe Aceh Darussalam, and Law No. 11 of 2006 regarding the Government of Aceh. From this legal basis, then followed by the formulation of regulations (*Qānūn*) at the provincial level. But legislation of implementing shari'ah law in NAD contains problematic juridical. For instance: determining of sanctions, in the form of whipping and one or two years imprisonment, considered against legislation in higher level. Another problem is that Syar'iyah Court positions still below on the Supreme Court (MA) as the highest court. The efforts to open "special room" of Supreme Court in NAD is seen as a solution not to take it below on the Supreme Court, seen a contrary to the laws and regulations are higher. Likewise, the competence of Syar'iyah Court particularly in handling a criminal cases is still obscure and there is a clash with the competence of the District Court.

□

Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) pada era reformasi diberi kewenangan kembali untuk melaksanakan syariat Islam. Kewenangan ini dilandaskan pada payung hukum berupa UU No. 44 Tahun 1999 tentang Keistimewaan Aceh, UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, dan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Payung hukum tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan pembuatan Perda atau *Qānūn* pada tingkat Provinsi NAD. Namun legislasi pelaksanaan syariat Islam di Provinsi NAD mengandung problematika yuridis. Penentuan bentuk sanksi berupa cambuk dan kadar sanksi berupa penjara 1 (satu) atau 2 (dua) tahun bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Problem lain adalah masih bertumpunya peradilan Mahkamah Syar'iyah pada Mahkamah Agung (MA) sebagai puncak peradilan. Upaya pembukaan "kamar khusus" MA di Provinsi NAD yang dipandang sebagai solusi agar tidak bertumpu pada MA, justru bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Demikian juga, kompetensi Mahkamah Syar'iyah khususnya dalam menangani perkara pidana masih kabur dan terjadi benturan dengan kompetensi Pengadilan Negeri.

**Keywords:** syariat Islam, Provinsi NAD, Mahkamah Syar'iyah, yuridis

## Pendahuluan

Tuntutan pelaksanaan syariat Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (selanjutnya disebut Provinsi NAD) muncul kembali pada era reformasi. Tuntutan serupa sebenarnya sudah pernah muncul pada masa revolusi. Perbedaannya adalah bahwa tuntutan pada era reformasi hanya pelaksanaan syariat Islam saja, sementara tuntutan pada masa revolusi akan menjadikan Islam sebagai dasar ideologi negara melalui upaya menjadikan Indonesia sebagai Darul Islam/Tentara Islam Indonesia (DI/TII).

Tuntutan pelaksanaan syariat Islam di Provinsi NAD tersebut akhirnya dipenuhi Pemerintah RI, yakni dengan diundangkannya UU No. 44 Tahun 1999, UU No. 18 Tahun 2001 dan UU No. 11 Tahun 2006. Ketiga UU ini merupakan bentuk *taqnin* (legislasi)<sup>1</sup> tingkat pusat yang menjadi payung hukum pelaksanaan syariat Islam di NAD.<sup>2</sup> UU No. 44 Tahun 1999 berisi tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh (UU Keistimewaan),<sup>3</sup> yang berupa penyelenggaraan kehidupan beragama, kehidupan adat, pendidikan dan peran

---

<sup>1</sup>Term “legislasi” dalam pengertian umum hanya digunakan untuk menunjuk pada proses pembuatan peraturan perundang-undangan. Namun dalam pengertian khusus mempunyai makna yang lebih luas; di samping menunjuk pada prosesnya juga produknya. Dalam tulisan ini, term “legislasi” dipakai dalam pengertian khusus, yakni produknya yang berupa aturan hukum yang dibuat oleh lembaga resmi sebagai perwakilan rakyat.

<sup>2</sup>Dalam catatan sejarah, Aceh sebenarnya sudah sering diberi “izin semu” untuk melaksanakan syariat Islam melalui berbagai peraturan. Seperti, Surat Kawat Gubernur Sumatera No. 189 Tahun 1947, PP No. 29 Tahun 1957, Keputusan Perdana Menteri RI No. I/Missi/1959, dan peraturan-peraturan lainnya. Namun demikian, semua peraturan tersebut hanya “isapan jempol” yang tak pernah terealisasi dengan baik. Keadaan seperti ini berjalan terus sampai akhirnya lahir UU No. 44 Tahun 1999, UU No. 18 Tahun 2001, dan UU No. 11 Tahun 2006.

<sup>3</sup>Sebelum lahir UU No. 44 Tahun 1999, keistimewaan Aceh secara formal sebenarnya telah diamanatkan dalam UU RI No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Dalam Penejelasan Pasal 93 disebutkan: “Meskipun Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 telah dicabut, akan tetapi sebutan “Daerah Istimewa Aceh” masih berlaku, dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan di Propinsi Daerah Istimewa Aceh tersebut sama dengan penyelenggaraan pemerintahan di Daerah Tingkat I lainnya...” Demikian juga dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Dalam Pasal 122 disebutkan: “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 atas undang-undang ini.” Sedangkan dalam Penjelasan Pasal 122 disebutkan: “Pengkakuan keistimewaan Propinsi Istimewa Aceh didasarkan pada sejarah perjuangan kemerdekaan nasional, sedangkan isi keistimewaannya berupa pelaksanaan kehidupan beragama, adat, dan pendidikan serta memperhatikan peranan ulama dalam penetapan kebijakan Daerah...” Lihat: Winarna Surya Adisubrata, *Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia Sejak Proklamasi sampai Awal Reformasi 2* (Semarang: Aneka Ilmu, 2003), h. 199-200, 294-295 dan 337.

ulama dalam penetapan kebijakan daerah (Pasal 3 ayat [2]). Penyelenggaraan kehidupan beragama tersebut diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan syariat Islam bagi pemeluknya, dengan tetap menjaga kerukunan hidup antar umat beragama (Pasal 4 ayat [1-2]).<sup>4</sup> Sementara UU No. 18 Tahun 2001 berisi tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (UU NAD). UU NAD ini semakin memperkuat kewenangan pelaksanaan syariat Islam yang diberikan kepada NAD, yakni dengan adanya Mahkamah Syar'iyah sebagai lembaga peradilan syariat Islam (Pasal 25 dan 26).<sup>5</sup> Dalam perkembangannya, UU NAD akhirnya dicabut dengan lahirnya UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh (UU PA). Dalam UU PA ini juga diatur tentang syari'at Islam dan Mahkamah Syar'iyah (Pasal 125-137).<sup>6</sup>

Kewenangan yang diberikan kepada Provinsi NAD adalah pelaksanaan syariat Islam dalam arti luas.<sup>7</sup> Pasal 1, angka 10 UU No. 44 Tahun 1999 menyebutkan, syariat Islam adalah tuntunan ajaran Islam dalam semua aspek kehidupan.<sup>8</sup> Sedangkan dalam Pasal 125 ayat (1) dan (2) UU No. 11 Tahun 2006, syariat Islam yang dilaksanakan di Aceh meliputi aqidah, syari'ah dan akhlak. Tiga bidang besar ini terdiri dari bidang ibadah, *aḥwāl al-shakhṣiyyah* (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), *jināyah* (hukum pidana), *qaḍā'* (peradilan), *tarbiyah* (pendidikan), dakwah, syi'ar dan pembelaan Islam.<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup>Himpunan Undang-Undang Keputusan Presiden Peraturan Daerah/Qānūn Instruksi Gubernur Edaran Gubernur Berkaitan Pelaksanaan Syariat Islam, Edisi III (t.tp.: Dinas Syariat Islam Provinsi NAD, 2004), h. 4.

<sup>5</sup>*Ibid.*, h. 29-30.

<sup>6</sup>Undang-Undang RI Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, Cet. I (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), h. 82-86.

<sup>7</sup>Syariat Islam dalam arti luas tersebut, bidang-bidangnya dijabarkan berbeda-beda dalam Perda atau Qānūn di NAD. Dalam Pasal 1 ayat (6) Perda No. 5 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan syari'at Islam disebutkan, bahwa pelaksanaan syari'at Islam itu meliputi 13 (tiga belas) bidang; yaitu: `aqidah, ibadah, mu'amalah, akhlak, pendidikan dan dakwah Islamiyyah atau amar ma'ruf nahi munkar, baitul mal, kemasyarakatan, syiar Islam, pembelaan Islam, *qaḍā'*, *jināyah*, *munākahat*, dan mawaris. Sementara bidang-bidang syari'at Islam dalam Qānūn No. 10 Tahun 2002 tentang Peradilan Syari'at Islam dibedakan menjadi tiga macam; *aḥwāl shakhṣiyyah*, *mu'āmalah*, dan *jināyah*. (Pasal 49 dan penjelasannya). Klasifikasi bidang hukum yang menjadi kompetensi Mahkamah Syar'iyah sebagai Peradilan Islam tersebut hanya merupakan pembagian secara garis besar, sedangkan rumusannya secara lengkap dan rinci akan diatur dalam Qānūn tersendiri. Sedangkan di dalam Penjelasan Umum Qānūn No. 11 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan syari'at Islam bidang `aqidah, `ibadah, dan syiar Islam dijelaskan bahwa Syari'at Islam secara umum meliputi bidang aqidah, ibadah, muamalah, dan akhlak.

<sup>8</sup>Himpunan Undang-Undang Keputusan Presiden, h. 3.

<sup>9</sup>UU No.11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, h. 82.

Kewenangan yang diberikan tersebut kemudian ditindaklanjuti Pemerintah Provinsi NAD dengan melakukan legislasi yang menghasilkan Peraturan Daerah (Perda) yang dalam perkembangannya disebut *Qānūn*.<sup>10</sup> Sejak lahirnya UU No. 44 Tahun 1999 dan UU No. 18 Tahun 2001, Perda atau *Qānūn* yang telah dihasilkan terkait pelaksanaan syariat Islam, di antaranya: Perda No. 5 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan syariat Islam, *Qānūn* No. 10 Tahun 2002 tentang Peradilan syariat Islam, *Qānūn* No. 11 Tahun 2002 tentang pelaksanaan syariat Islam bidang aqidah, ibadah, dan syi'ar Islam, *Qānūn* No. 12 Tahun 2003 tentang Minuman *Khamr* dan Sejenisnya, *Qānūn* No. 13 Tahun 2003 tentang *Maisir* (Perjudian), dan *Qānūn* No. 14 Tahun 2003 tentang *Khalwat* (Mesum).<sup>11</sup> Sedangkan sesudah lahirnya UU No. 11 Tahun 2006, *Qānūn* yang sudah dihasilkan sampai saat ini adalah *Qānūn* No. 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal, dan *Qānūn* yang bersifat teknis, yakni *Qānūn* No. 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan *Qānūn*.

Wewenang membentuk Perda (*Qānūn*) di Provinsi NAD, di samping ada di tangan Gubernur dan DPRD, juga mempertimbangkan masukan dari Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU).<sup>12</sup> Pasal 9 ayat (1) UU No. 44 Tahun 1999 disebutkan: "Daerah membentuk sebuah badan yang anggotanya terdiri atas para ulama". Di

---

<sup>10</sup>Pasal 30 UU No. 18/2001 menyebutkan bahwa semua Peraturan Daerah yang ada dinyatakan sebagai *Qānūn* sesuai dengan yang dimaksud dalam undang-undang ini. Sedangkan dalam Pasal 1 ayat (8) UU No. 18/2001 disebutkan bahwa *Qānūn* Provinsi NAD adalah, Peraturan Daerah sebagai pelaksanaan undang-undang di wilayah Provinsi NAD dalam rangka penyelenggaraan otonomi khusus. Sementara dalam Pasal 1 angka 21 dan 22 UU No. 11/2006 disebutkan bahwa *Qānūn* adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah propinsi, kabupaten/kota yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat di Aceh.

<sup>11</sup>Selain Perda/ *Qānūn* tersebut, terdapat sejumlah perangkat peraturan lainnya dalam bentuk Keputusan, Surat Edaran dan Instruksi Gubernur terkait pelaksanaan Syariat Islam. Misalnya: Instruksi Gubernur No. 05/INSTR/2000 tentang Pembudayaan kemakmuran Masjid dan Meunasah, Instruksi Gubernur No. 04/INSTR/2002 tentang Larangan Judi, Buntut, Taruhan dan Sejenisnya yang Mengandung Unsur-Unsur Perjudian, Instruksi Gubernur No. 05/INSTR/2002 tentang Tata Pergaulan/Khalwat antara Pria dan Wanita, Surat Edaran Gubernur No. 536/20976 tentang Larangan Minuman Beralkohol (Khamar), dan lain-lainnya.

<sup>12</sup>Di dalam peraturan perundang-undangan yang terkait dengan NAD, MPU disebut sebagai badan independen yang mempunyai kedudukan sejajar dengan Pemerintah Daerah dan DPRD/DPRD atau sebagai mitra pemerintah Aceh (Pasal 9 ayat [2] UU No. 44/1999, Pasal 138 ayat [2 dan 3], Pasal 3 ayat [1-2] dan Pasal 4 Perda No. 3/2000 jo. Perda No. 43/2001 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Majelis Permusyawaratan Ulama). Menurut teori pembagian kekuasaan, pemerintahan dijalankan oleh lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif (versi Montesquieu), atau eksekutif, legislatif, dan federatif (versi John Locke). Apabila dilihat dari teori ini, kedudukan MPU tidak jelas menjalankan fungsi lembaga apa, sehingga perlu diteliti lebih lanjut.

dalam penjelasannya disebutkan: "Peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah bersifat terus menerus sehingga perlu dilembagakan dalam suatu badan tersebut dibentuk di Provinsi dan dapat juga dibentuk di Kabupaten/Kota yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah". Pasal 9 ayat (2) menyebutkan: "Badan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat independen yang berfungsi memberikan pertimbangan terhadap kebijakan daerah, termasuk bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan serta tatanan ekonomi yang Islami".<sup>13</sup> Demikian juga dalam Pasal 139 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2006 disebutkan: "MPU berfungsi menetapkan fatwa yang dapat menjadi salah satu pertimbangan terhadap kebijakan pemerintahan daerah dalam bidang pemerintahan, pembangunan, dan pembinaan masyarakat dan ekonomi".<sup>14</sup>

Setelah produk legislasi —termasuk di NAD— disahkan dan diundangkan, ia menjadi peraturan perundang-undangan yang mengikat seluruh masyarakat yang menjadi sarannya. Dalam perspektif ilmu hukum, suatu peraturan perundang-undangan setidaknya harus memenuhi 3 (tiga) landasan; filosofis, yuridis, dan sosiologis.<sup>15</sup> Ada juga yang menyebutkan landasan filosofis, yuridis, dan politis.<sup>16</sup> Berdasarkan hal tersebut, produk legislasi pelaksanaan syariat Islam di NAD sebagai peraturan perundang-undangan juga harus memenuhi landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis.

Khusus terkait landasan yuridis, peraturan perundang-undangan harus bersifat harmonis; baik secara vertikal, horizontal maupun internal. Secara vertikal, peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya atau peraturan yang lebih tinggi dapat membatalkan peraturan yang lebih rendah (asas *hierarki/lex superior derogat lex inferior*). Hierarki peraturan perundang-undangan menurut TAP MPRS No. XX Tahun 1966 dan TAP MPR No. IX Tahun 1978 tentang Sumber

---

<sup>13</sup>Himpunan Undang-Undang, h. 5, 12.

<sup>14</sup>UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, h. 86.

<sup>15</sup>Amiroeddin Sjarif, *Perundang-Undangan Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya* (Jakarta: Rineka Cipta, 1997), h. 91-95.

<sup>16</sup>Klasifikasi tersebut dikemukakan oleh M. Solly Lubis. Lihat dalam bukunya, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan* (Bandung: Alumni, 1977), hal. 19-21. Lihat juga Faried Ali, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*, Cet. II (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997), h. 226-227.

Tertib Hukum,<sup>17</sup> yang kemudian diubah dengan TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Aturan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut: a) UUD 1945, b) TAP MPR, c) Undang-Undang, atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), d) Peraturan Pemerintah, e) Keputusan Presiden, dan f) Peraturan Daerah.<sup>18</sup> Sedangkan menurut Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah: a) UUD 1945; b) UU/Perpu; c) Peraturan Pemerintah; d) Peraturan Presiden;<sup>19</sup> e) Peraturan Daerah.<sup>20</sup> Peraturan Daerah ini meliputi Perda Provinsi, Kabupaten/Kota dan Peraturan Desa.

Peraturan perundang-undangan tersebut mempunyai kekuatan hukum sesuai urutan hierarkinya. Pasal 7 ayat (5) UU No. 10 Tahun 2004 menyebutkan bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).<sup>21</sup> Adapun penjelasan ayat (5) tersebut menyatakan: “Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan “*hierarki*” adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas peraturan perundang-undangan yang lebih rendah itu tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.<sup>22</sup> Karena itu, praktik hukum di Indonesia menganut teori hukum Mazhab Wina, yang dikenal dengan sebutan *stufenbau theorie*.<sup>23</sup> Menurut teori ini, suatu perundang-undangan yang

---

<sup>17</sup>Dikutip dari Syarif, *Perundang-Undangan*, h. 28-30; Maria Farida Indrati Soeprapto, *Hukum Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya* (Yogyakarta: Kanisius, 1998), h. 46-55.

<sup>18</sup>Dikutip dari A. Qodri Azizy, *Eklektisisme Hukum Nasional Kompetensi Antara Hukum Islam dan Hukum Umum*, Cet. I (Yogyakarta: Gama Media, 2002), h. 210-211.

<sup>19</sup>Dengan diundangkannya UU No. 10/2004 semua bentuk Keputusan —termasuk Keputusan Presiden— yang sifatnya mengatur harus dibaca *peraturan*, sehingga dalam hierarki di atas disebut Peraturan Presiden. Hal ini disebutkan dalam Pasal 56 UU No. 10/2004: “...Semua Keputusan Presiden...atau keputusan pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, harus dibaca *peraturan*, sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini”. Lihat *Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan* (Jakarta: Eka Jaya, 2004), h. 22-23.

<sup>20</sup>UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, h. 7.

<sup>21</sup>*Ibid.*, h. 7.

<sup>22</sup>*Ibid.*, h. 33.

<sup>23</sup>*Stufenbau theorie* pada awalnya berasal dari ajaran Hans Kelsen dengan sebutan *Stufen des Recht* yang berasal dari muridnya, Adolf Julius Merkl. Menurut teori ini, sistim hukum itu merupakan suatu hierarki dari hukum. Dalam hierarki itu, suatu ketentuan hukum tertentu bersumber dari ketentuan yang lebih tinggi. Ketentuan yang tertinggi adalah *Grundnorm* atau norma dasar yang bersifat hipotetis. Sedangkan ketentuan yang lebih rendah merupakan konkretisasi dari ketentuan

lebih rendah tingkatannya itu tidak boleh bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Melihat hierarki di atas, Perda berada pada level paling bawah sehingga tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Pasal 136 ayat (4) UU No. 32 tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah* menyebutkan: "Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi."<sup>24</sup> *Qānūn* di Provinsi NAD termasuk dalam jenis Perda Provinsi. Hal ini disebutkan dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (2) huruf a UU No. 10 Tahun 2004 yang menyebutkan: "Termasuk dalam jenis Peraturan Daerah Provinsi adalah *Qānūn* yang berlaku di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam...".<sup>25</sup> Berdasarkan ketentuan ini, *Qānūn* di NAD juga tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya. *Qānūn* di Provinsi NAD ini dapat mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lain dengan mengikuti asas *lex specialis derogat lex generalis* (ketentuan hukum yang berlaku secara khusus dapat membatalkan ketentuan hukum yang berlaku umum), dan Mahkamah Agung berwenang melakukan uji materiil terhadap *Qānūn* (Penjelasan Umum UU No. 18 Tahun 2001). Demikian juga, suatu peraturan perundang-undangan harus tidak bertentangan dengan isi peraturan perundang-undangan yang sederajat dengannya (harmonis horizontal), dan tidak pula terjadi benturan antara pasal-pasal di dalamnya (harmonis internal).

Produk legislasi di Provinsi NAD mengandung problematika yuridis, yakni masalah bentuk dan kadar sanksi dalam Perda (*Qānūn*) dan peradilan syariat sebagai sub sistem peradilan nasional, misalnya masih bertumpunya Mahkamah Syar'iyah pada Mahkamah Agung sebagai puncak peradilan serta absurditas kompetensi Mahkamah Syar'iyah. Problematika yuridis inilah yang akan dikaji dalam tulisan ini.

---

yang lebih tinggi. Karenanya, ketentuan norma hukum yang lebih rendah (*the lower norms*) tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi (*the higher norms*). Uraian lebih lanjut pemikiran Kelsen tentang *stufenbau* tersebut dapat dilihat dalam karyanya, *Introduction to Problems of Legal Theory* (translated by Bonnie and Stanley L. Paulsan) (Oxford: The Clarendon Press, 1992), h. 63-75; dan *General Theory of Norm* (translated by Michael Hartney) (London: The Clarendon Press, London, 1991), h. 257-265.

<sup>24</sup>UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, h. 105.

<sup>25</sup>UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan, h. 32.

## Bentuk dan Kadar Hukuman (Sanksi) dalam *Qānūn* NAD

Uraian di atas menegaskan bahwa kedudukan *Qānūn* NAD merupakan sejenis Perda. Hal ini berarti batasan tentang jenis dan besarnya ancaman hukuman dalam Perda juga berlaku bagi *Qānūn*, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan. Terkait bentuk dan kadar sanksi dalam Perda, diatur dalam Pasal 71 ayat (1-2) UU No. 22 Tahun 1999 jo. Pasal 143 ayat (1-3) UU No. 32 Tahun 2004. Pasal 71 ayat (1-2) UU No. 22 Tahun 1999 menyebutkan sebagai berikut:<sup>26</sup> (a) Peraturan Daerah dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar. (b) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp 5.000.000,00 (lima juta rupiah) dengan/atau tidak merampas barang tertentu untuk daerah, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan.

Sedangkan Pasal 143 ayat (1-3) UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan sebagai berikut:<sup>27</sup> (a) Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan peraturan perundangan. (b) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). (c) Perda dapat memuat ancaman pidana atau denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundangan lainnya.

Ketentuan dalam Pasal 143 ayat (1-3) UU No. 32 Tahun 2004 tersebut tidak berlaku bagi Provinsi NAD, khusus dalam masalah pidana (*jināyah*). Hal ini karena dalam Pasal 269 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2006 disebutkan: "Peraturan perundang-undangan yang ada pada saat undang-undang ini diundangkan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini".<sup>28</sup> Padahal ketentuan Pasal 143 UU No. 32 Tahun 2004 tersebut bertentangan dengan Pasal 241 ayat (4) UU No. 11 Tahun 2006 yang mengecualikan dari ketentuan dalam Pasal 241 ayat (1-3). Bunyi Pasal 241 ayat (1-4) selengkapnya adalah sebagai berikut:<sup>29</sup> (1) *Qānūn* dapat memuat ketentuan pembebanan biaya paksaan penegakan hukum,

---

<sup>26</sup>Adisubrata, *Perkembangan Otonomi Daerah*, h. 278.

<sup>27</sup>UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, h. 107.

<sup>28</sup>UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, h. 137.

<sup>29</sup>*Ibid.*, h. 129-130.

seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan peraturan perundangan. (2) *Qānūn* dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). (3) *Qānūn* dapat memuat ancaman pidana atau denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat 2 sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundangan lainnya. (4) *Qānūn* mengenai *jināyah* (hukum pidana) dikecualikan dari ketentuan ayat 1, ayat 2, dan ayat 3.

Ketentuan tersebut ditegaskan kembali dalam Pasal 5 ayat (2) dan (3) dan Pasal 6 *Qānūn* No. 3 Tahun 2007. Pasal 5 ayat (2) menyatakan:<sup>30</sup> "*Qānūn* Aceh dan *Qānūn* Kabupaten/Kota dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 bulan dan/atau denda paling banyak Rp.50.000.000,-(lima puluh juta rupiah)". Sedangkan ayat (3) menyatakan: "*Qānūn* Aceh dan *Qānūn* Kabupaten/Kota dapat memuat ancaman pidana atau denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan". Adapun pasal 6 menyatakan: "*Qānūn* Aceh mengenai *jināyah* dikecualikan dari ketentuan Pasal 5 ayat (2) dan ayat (3)." Dalam penjelasan Pasal 5 ayat (3) disebutkan: "yang dimaksud dengan "dapat memuat ancaman pidana atau denda" selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) pasal ini, juga dapat memuat sanksi adat atau sanksi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi".<sup>31</sup>

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, bentuk dan kadar sanksi dalam *Qānūn* yang tidak terikat dengan batasan yang berlaku bagi Perda di daerah lainnya, hanyalah *Qānūn* tentang *jināyah*. Namun pengertian dan batasan tentang *jināyah* dalam pelaksanaan syariat Islam di NAD masih kabur. Hal-hal yang dikategorikan *jināyah* pun berbeda-beda. Pasal 49 *Qānūn* No. 10 Tahun 2002 menyebutkan bahwa wewenang Mahkamah Syar'iyah di antaranya menyelesaikan bidang *jināyah*. Di dalam penjelasannya disebutkan:<sup>32</sup>

"Yang dimaksud dengan kewenangan dalam bidang *jināyah* adalah: *Ḥudūd* yang meliputi: zina, menuduh berzina (*qadhaf*), mencuri, merampok, minuman keras dan Napza, murtad, pemberontakan (*bughāt*), *qīṣaṣ/diyat* yang meliputi: pembunuhan, penganiayaan, *ta'zir* yaitu hukuman yang dijatuhkan kepada orang yang melakukan pelanggaran syariat selain *ḥudūd* dan *qīṣaṣ/*

<sup>30</sup>[http://www.nad.go.id/uploadfiles/Qānūn/Qānūn\\_3\\_2007.pdf](http://www.nad.go.id/uploadfiles/Qānūn/Qānūn_3_2007.pdf).

<sup>31</sup>*Ibid.*

<sup>32</sup>*Himpunan Undang-Undang Keputusan Presiden*, h. 136-137.

*dīyat* seperti: *maysir* (perjudian), penipuan, pemalsuan, *khalwat*, meninggalkan shalat fardhu dan puasa Ramadhan.”

Pengkategorian ketentuan bidang *jināyat* tersebut hanya disebutkan di dalam penjelasan sehingga tidak dapat dijadikan landasan hukum untuk mengaturnya lebih lanjut. Hal ini karena menurut lampiran huruf D, angka 150 UU No. 10 Tahun 2004, bahwa penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut. Oleh karena itu, harus dihindari membuat rumusan norma di dalam bagian penjelasan.<sup>33</sup>

Bidang-bidang *jināyat* yang sudah dibuat *Qānūn*-nya adalah tentang *khamr*, *maysir* dan *khalwat*. Sedangkan setelah lahirnya UU PA, masalah yang termasuk *jināyah* yang akan dibuatkan *Qānūn*-nya berdasarkan UU PA hanya pencurian, nepotisme dan penggelapan.<sup>34</sup> Kategorisasi bidang-bidang syariat Islam yang dilaksanakan di NAD memang dibuat berbeda-beda, baik dalam ketentuan UU No. 44 Tahun 1999, UU No. 11 Tahun 2006 maupun dalam Perda dan/atau *Qānūn* NAD. Namun pengertian dan batasan bidang-bidang tersebut tidak dijelaskan dengan baik sehingga masih kabur.

Terlepas dari perbedaan pengelompokan tersebut, bidang aqidah dan ibadah tidak termasuk bidang *jināyah*. Atas dasar ini, pemberlakuan bentuk dan kadar sanksi terkait bidang aqidah dan ibadah seharusnya tetap mengacu ketentuan Pasal 71 ayat (1-2) UU No. 22 Tahun 1999. Namun ketentuan sanksi dalam *Qānūn* No. 11 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Syariat Islam Bidang Aqidah, Ibadah dan Syi'ar Islam mencantumkan sanksi hukuman cambuk dan sanksi hukuman penjara yang melebihi batasan maksimal yang boleh diatur dalam Perda. Bahkan *Qānūn* No. 11 Tahun 2002 tersebut disahkan sebelum lahirnya UU No. 11 Tahun 2006 yang dalam Pasal 241 ayat (4) mengecualikan *Qānūn jinayah* terikat dengan ketentuan Pasal 71 ayat (1-2) UU No. 22 Tahun 1999. Sebagai contoh Pasal 5 ayat (2) *Qānūn* No. 11 Tahun 2002 menyatakan bahwa “setiap orang dilarang menyebarkan paham atau aliran sesat”. Kemudian di dalam Pasal 20 ayat (1) disebutkan: “Barang siapa yang menyebarkan paham atau aliran sesat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) dihukum dengan *ta'zīr* berupa hukuman penjara paling lama 2 (dua) tahun atau hukuman cambuk di depan umum paling banyak 12 (dua belas) kali”.<sup>35</sup> Demikian juga ketentuan dalam Pasal 10 ayat (1) *Qānūn* No.

<sup>33</sup>UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan, h. 80.

<sup>34</sup>[http://www.nad.go.id/uploadfiles/Qānūn/inventarisir\\_Qānūn.pdf](http://www.nad.go.id/uploadfiles/Qānūn/inventarisir_Qānūn.pdf).

<sup>35</sup>*Himpunan Undang-Undang Keputusan Presiden*, h. 144 dan 149.

11 Tahun 2002 disebutkan: "setiap orang/badan usaha dilarang menyediakan fasilitas/peleluang kepada orang Muslim yang tidak mempunyai uzur syar'i untuk tidak berpuasa pada bulan Ramadhan". Kemudian di dalam Pasal 22 ayat (2) disebutkan: "Barang siapa yang menyediakan fasilitas/peleluang kepada orang Muslim yang tidak mempunyai uzur syar'i untuk tidak berpuasa pada bulan Ramadhan sebagaimana dimaksud dalam pasal 10 ayat (1) dipidana dengan hukuman ta'zir berupa hukuman penjara paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak 3 (tiga) juta rupiah atau hukuman cambuk di depan umum paling banyak 6 (enam) kali dan dicabut izin usahanya".<sup>36</sup>

Keharusan *Qānūn* mengacu pada UU No. 22 Tahun 1999 dikarenakan adanya teori *hierarki* yang dikenal dengan asas *lex superior derogat lex inferior* (peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi). Hal ini disebutkan di dalam Pasal 70 UU No. 22 Tahun 1999: "Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah lain dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi".<sup>37</sup> Kalau pencantuman hukuman penjara yang melebihi batasan maksimal dan hukuman cambuk dalam *Qānūn* tersebut didasarkan atas UU No. 18 Tahun 2001 yang mengikuti asas *lex specialis*, hal ini tidak dapat dibenarkan. Hal ini karena asas *lex specialis* hanya bisa diaplikasikan pada peraturan yang sederajat, bukan dengan peraturan yang lebih tinggi.<sup>38</sup> Artinya, ketentuan hukuman cambuk dan penjara 1 (satu) dan 2 (dua) tahun dalam *Qānūn* No. 11 Tahun 2002 tersebut bertentangan dengan ketentuan dalam Pasal 71 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999. Padahal, jika ada suatu Perda (*Qānūn*) bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, maka pemerintah (pusat) dapat membatalkan Perda tersebut (Pasal 114 ayat [1] UU No. 22 Tahun 1999).<sup>39</sup>

Demikian juga, *Qānūn* tentang *jināyah* pun sebelum lahirnya UU No. 11 Tahun 2006 tetap harus mengacu pada ketentuan batasan jenis dan kadar sanksi dalam Perda sebagaimana diatur dalam Pasal 71 ayat (1-2) UU No. 22 Tahun 1999 jo.

---

<sup>36</sup>*Ibid.*, h. 146 dan 150.

<sup>37</sup>Adisubrata, *Perkembangan Otonomi Daerah*, h. 278.

<sup>38</sup>Lihat: Bagir Manan, "Hukum Positif Indonesia (Satu Kajian Teoritik)", diktat kuliah, h. 54. Lihat dan bandingkan dengan Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet. VII (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005), h. 100.

<sup>39</sup>Lihat: Moh. Fauzi, *Formalisasi Syariat di Indonesia Problematika dan Solusi* (Semarang: Walisongo Press, 2008), h. 106-107.

Pasal 143 ayat (1-3) UU No. 32 Tahun 2004. Atas dasar ini, penjatuhan hukuman cambuk atas para pelanggar *Qānūn* No. 13 Tahun 2003 tentang *maysir* (perjudian), bertentangan dengan hukum tata negara Indonesia. Penjatuhan hukuman cambuk pada bulan Mei 2005 di Bireun itu belum mempunyai landasan hukum, karena ketentuan *Qānūn* tentang *jināyat* belum dikecualikan dari aturan umum. Kalau penjatuhan hukuman cambuk atas pelaku judi di Bireun tersebut didasarkan atas UU No. 18 Tahun 2001 dengan dalih asas *lex specialis*, alasan ini juga tidak dapat dibenarkan. Karena asas tersebut hanya berlaku bagi peraturan yang sederajat, bukan yang lebih tinggi. Ketentuan sanksi dalam *Qānūn* No. 13 Tahun 2003 tersebut menyalahi ketentuan dalam Pasal 71 ayat (1-2) UU No. 22 Tahun 1999 jo. Pasal 143 ayat (1-3) UU No. 32 Tahun 2004 yang tidak mengenal jenis hukuman cambuk.

Di samping itu, bentuk sanksi dalam bentuk hukuman cambuk dalam *Qānūn-Qānūn* tersebut bertentangan dengan KUHP —sebagai peraturan yang lebih tinggi derajatnya— yang tidak mengenal hukuman cambuk dalam ketentuan jenis sanksinya. Menurut KUHP, jenis sanksi (pidana) terdiri atas:<sup>40</sup> *Pertama*, pidana pokok (utama), meliputi: 1) Pidana mati; 2) Pidana penjara; 3) Pidana kurungan (sekurang- kurangnya 1 hari dan setinggi-tingginya 1 tahun); 4) Pidana denda; 5) Pidana tutupan.<sup>41</sup> *Kedua*, pidana tambahan, meliputi: 1) Pencabutan hak-hak tertentu; 2) Perampasan (penyitaan) barang-barang tertentu; 3) Pengumuman putusan hakim.

Sedangkan apabila dikembalikan kepada aturan dalam hukum pidana Islam (*jināyat*), semua jenis pidana dalam KUHP tersebut juga termasuk sanksi (*‘uqūbat*) di dalam hukum *jināyat*. Pidana mati dikenal dalam kasus tindak pidana *qīṣaṣ-diyat*, sedangkan jenis pidana lainnya (penjara, kurungan, denda, tutupan, pidana tambahan dengan semua jenisnya) termasuk tindak pidana *ta‘zīr*.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup>Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1989), h. 259-260.

<sup>41</sup>Hukuman “tutupan” merupakan pidana pokok baru melalui UU No. 20 Tahun 1964 tentang Hukuman Tutupan. Karena jenis pidana pokok sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 10 KUHP terdiri atas: pidana mati, penjara, kurungan, dan denda. Bunyi UU No. 20/1964 selengkapnya dapat dilihat dalam, Djoko Prakoso dan Edy Yuniarto, *Dualisme dalam Peraturan Hukum Pidana sejak Berlakunya Undang-Undang No. 1 Tahun 1946* (Jakarta: Bina Aksara, 1986), h. 76-78.

<sup>42</sup>Kajian lengkap tentang pidana *ta‘zīr* dapat dilihat dalam, ‘Abd al-‘Azīz ‘Amīr, *al-Ta‘zīr fī al-Sharī‘ah al-Islāmīyah*, Cet. V (Beirut: Dār al-Fikr al-‘Arabī, 1976).

## Independensi Mahkamah Syar'iyah dan Kompetensi Mahkamah Agung sebagai Peradilan Tertinggi

Sebelum menguraikan inti pembahasan, perlu kiranya diketahui tentang perubahan pada aspek kekuasaan kehakiman antara sebelum dan sesudah adanya amandemen UUD 1945. Setidaknya ada 4 (empat) perubahan mendasar. *Pertama*, sebelum amandemen jaminan kekuasaan kehakiman yang merdeka hanya terdapat dalam Penjelasan UUD 1945, sedangkan sesudah amandemen hal tersebut dicantumkan dalam Batang Tubuh. *Kedua*, Mahkamah Agung dan badan-badan lain kehakiman di bawahnya bukan satu-satunya pelaku kekuasaan kehakiman (*judicial power*), melainkan ada yang lain yaitu Mahkamah Konstitusi. *Ketiga*, adanya lembaga baru dalam struktur kekuasaan kehakiman yang mandiri yaitu Komisi Yudisial. *Keempat*, adanya wewenang melakukan kekuasaan kehakiman yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang terhadap UUD dan wewenang-wewenang lainnya.<sup>43</sup>

Khusus yang terkait persoalan pelaksana kekuasaan kehakiman oleh MA dan badan-badan peradilan di bawahnya, Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 amandemen ketiga menyebutkan sebagai berikut: "Kekuasaan kehakiman dilakukan sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi".<sup>44</sup> Ketentuan tersebut kemudian dijabarkan oleh undang-undang organik, yakni UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Pasal 2 UU No. 4 Tahun 2004 tersebut menyatakan:<sup>45</sup> "Penyelenggaraan kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi". Sedangkan pada pasal 10 ayat (1) dan (2) menyatakan: "(1) Kekuasaan kehakiman dilakukan sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. (2) Badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah

---

<sup>43</sup>A. Ahsin Thohari, *Komisi Yudisial & Reformasi Peradilan* (Jakarta: ELSAM, 2004), h. 2.

<sup>44</sup>UUD RI 1945, h. 16.

<sup>45</sup>Fauzan, *Himpunan Undang-Undang Lengkap tentang Badan Peradilan* (Bandung: Yrama Widya, 2004), h. 12-13.

Agung meliputi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, peradilan tata usaha negara.

Selanjutnya, bagaimanakah status dan kedudukan Mahkamah Syar'iyah? Keberadaan Mahkamah Syar'iyah sebagai peradilan syariat Islam di Provinsi NAD diakui eksistensinya sebagai bentuk pengadilan khusus. Hal ini disebutkan di dalam Pasal 15 ayat (1 dan 2) UU No. 4 Tahun 2004 sebagai berikut:<sup>46</sup> (1) Pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 yang diatur dengan undang-undang. (2) Peradilan Syari'ah Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan agama sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan peradilan agama, dan merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan umum sepanjang kewenangannya merupakan kewenangan peradilan umum.

Kemudian di dalam Penjelasan Pasal 15 ayat (2) disebutkan:<sup>47</sup> Peradilan Syari'ah Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang terdiri atas Mahkamah Syar'iyah untuk tingkat pertama dan Mahkamah Syar'iyah Provinsi untuk tingkat banding adalah sebagaimana diatur dalam UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (Lembaran Republik Indonesia Tahun 2001, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4134). Karena UU No. 18 Tahun 2001 dinyatakan dicabut berdasarkan Pasal 272 UU No. 11 Tahun 2006, dan dinyatakan tidak berlaku, maka segala hal yang terkait Mahkamah Syar'iyah berpijak pada UU No. 11 Tahun 2006. Demikian juga, tidak digunakannya *Qānūn* No. 10 Tahun 2002 tentang Peradilan Syariat Islam sebagai pijakan kajian tentang Mahkamah Syar'iyah, dikarenakan adanya ketentuan Pasal 269 ayat (2) UU No. 11 Tahun 2006 yang menyebutkan bahwa: "Peraturan Perundang-undangan di bawah undang-undang yang berkaitan secara langsung dengan otonomi khusus bagi Daerah Provinsi Aceh dan kabupaten/kota disesuaikan dengan undang-undang ini"<sup>48</sup> Hal ini berarti ketentuan dalam *Qānūn* No. 10 Tahun 2002 disesuaikan dengan UU No. 11 Tahun 2006.

Oleh karena Pasal 15 ayat (1) UU No. 4 Tahun 2004 memberikan kemungkinan pembentukan pengadilan khusus "*yang diatur dengan undang-undang*", maka

---

<sup>46</sup>*Ibid*, h. 14.

<sup>47</sup>*Ibid*, h. 26.

<sup>48</sup>UU No.11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, h. 137.

keberadaan Mahkamah Syar'iyah sudah absah karena sudah diatur di dalam UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh sebagaimana akan diuraikan di bawah. Apalagi keberadaan Mahkamah Syar'iyah disebutkan secara eksplisit dalam Pasal 15 ayat (2) UU No. 4 Tahun 2004.

Eksistensi Mahkamah Syar'iyah sebagai pengadilan khusus dalam lingkungan Peradilan Agama juga diakui oleh UU No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Di dalam pasal I, angka 2 Pasal 3A disebutkan: "Di lingkungan Peradilan Agama dapat diadakan pengkhususan pengadilan yang diatur dengan undang-undang". Kemudian di dalam Penjelasan Pasal 3A disebutkan: "Pengadilan khusus dalam lingkungan Peradilan Agama adalah Pengadilan Syari'at Islam yang diatur dengan undang-undang. Mahkamah Syar'iyah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dibentuk berdasarkan Undang-Undang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam..."<sup>49</sup>

Namun demikian, keberadaan Mahkamah Syar'iyah sebagai pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan umum masih ada keganjilan. Hal ini karena keberadaannya hanya diakui di dalam UU No. 4 Tahun 2004, namun di dalam UU No. 8 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum, sama sekali tidak menyebut Mahkamah Syar'iyah sebagai pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan umum sepanjang kewenangannya merupakan kewenangan peradilan umum. Di dalam Pasal 2 UU No. 8 Tahun 2004 tersebut hanya disebutkan: "Peradilan Umum adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan pada umumnya". Kemudian di dalam Penjelasan Pasal 2 disebutkan: "Di samping peradilan umum yang berlaku bagi rakyat pencari keadilan pada umumnya, pelaku kekuasaan kehakiman lain yang merupakan peradilan khusus bagi golongan rakyat tertentu yaitu peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara..."<sup>50</sup> Keganjilan semakin tampak ketika wewenang Mahkamah Syar'iyah menangani masalah yang menjadi wewenang peradilan umum, pengaturannya di dalam UU No. 11 Tahun 2006 masih *absurd* sebagaimana akan diuraikan kemudian.

Persoalan independensi lembaga peradilan —termasuk Mahkamah Syar'iyah— sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman, telah dijamin dalam

---

<sup>49</sup>Amandemen Undang-Undang Peradilan Agama, UU RI No. 3 Th. 2006 (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), h. 3, 23.

<sup>50</sup>Fauzan, *Himpunan Undang-Undang Lengkap*, h. 104, 116.

UUD 1945. Di dalam Pasal 24 ayat (1) disebutkan: “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”. Kemudian di dalam ayat (2) disebutkan: “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.”<sup>51</sup>

Ketentuan tentang Mahkamah Syar’iyyah diatur dalam Bab XVIII, Pasal 128 sampai 137 UU No. 11 Tahun 2006. Kedudukan dan independensi Mahkamah Syar’iyyah disebutkan di dalam Pasal 128 ayat (1) sebagai berikut: “Peradilan syariat Islam di Aceh adalah bagian dari sistem peradilan nasional dalam lingkungan peradilan agama yang dilakukan oleh Mahkamah Syar’iyyah yang bebas dari pengaruh mana pun”<sup>52</sup> Ketentuan tersebut mengandung konsekuensi 2 (dua) hal. *Pertama*, mengakui eksistensi Mahkamah Syar’iyyah sebagai lembaga peradilan yang merupakan sub sistem dari peradilan nasional. *Kedua*, Mahkamah Syar’iyyah sebagai lembaga peradilan yang independen. Karena Mahkamah Syar’iyyah sebagai bagian dari sub sistem peradilan nasional, maka konsekuensi logisnya wilayah kewenangannya hanya terbatas pada tingkat pertama dan tingkat banding. Sedangkan untuk tingkat kasasi dan peninjauan kembali sebagai proses peradilan yang terakhir tetap berada di Mahkamah Agung. Hal ini disebutkan di dalam Pasal 130 dan 131 ayat (1) dan ayat (3) UU No. 11 Tahun 2006.

Pasal 130: “Mahkamah Syar’iyyah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 128 ayat (1) terdiri atas Mahkamah Syar’iyyah kabupaten/kota sebagai pengadilan tingkat pertama dan Mahkamah Syar’iyyah Aceh sebagai pengadilan tingkat banding”. Pasal 131: “(1) Putusan Mahkamah Syar’iyyah Aceh sebagaimana dimaksud dalam Pasal 128 ayat (1) dapat dimintakan kasasi kepada Mahkamah Agung”. (3) Terhadap keputusan Mahkamah Syar’iyyah Aceh atau Mahkamah Syar’iyyah yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, pihak yang bersangkutan dapat mengajukan Peninjauan Kembali kepada Mahkamah Agung apabila terdapat hal atau keadaan tertentu yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.”<sup>53</sup>

Ketentuan dalam UU No. 11 Tahun 2006 terkait pemberian wilayah kewenangan peradilan tidak berbeda dengan ketentuan dalam UU No. 18 Tahun

---

<sup>51</sup>UUD RI 1945, h. 16.

<sup>52</sup>UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, h. 83.

<sup>53</sup>*Ibid*, h. 84.

2001 yang masih menempatkan Mahkamah Agung sebagai puncak peradilan. Perbedaannya hanya terletak pada bahasa yang digunakan. UU No. 18 Tahun 2001 menggunakan bahasa yang tegas bahwa untuk pengadilan tingkat kasasi dilakukan pada Mahkamah Agung RI (Pasal 26 ayat [2] UU No. 18 Tahun 2001).<sup>54</sup> Sedangkan UU No. 11 Tahun 2006 menggunakan bahasa politis yang lebih halus, yakni "... dapat dimintakan kasasi kepada Mahkamah Agung" dan "... dapat mengajukan Peninjauan Kembali kepada Mahkamah Agung..." (Pasal 131 ayat [1 dan 3] UU No. 11 Tahun 2006).<sup>55</sup>

Keberadaan MA sebagai peradilan tertinggi sebenarnya sudah diamanatkan dalam UUD 1945. Sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 amandemen ketiga: "Kekuasaan kehakiman dilakukan sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara...".<sup>56</sup> Rangkaian klausul "dan badan peradilan yang berada di bawahnya" tersebut menunjukkan bahwa keempat lingkungan peradilan; umum, agama, militer, dan tata usaha negara berada di bawah MA. Ketentuan dalam UUD 1945 ini kemudian ditindaklanjuti dalam berbagai undang-undang organiknya; yakni UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan kehakiman jo. UU No. 14 Tahun 1970 sebagaimana diubah dengan UU No. 35 Tahun 1999, dan UU No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung jo. UU No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Di dalam Pasal 11 UU No. 4 Tahun 2004 disebutkan: "Mahkamah Agung merupakan pengadilan negara tertinggi dari keempat lingkungan peradilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (2)".<sup>57</sup> Demikian juga di dalam Pasal 2 UU No. 14 Tahun 1985 jo. UU No. 5 Tahun 2004 disebutkan: "Mahkamah Agung adalah Pengadilan Negara Tertinggi dari semua lingkungan peradilan, yang dalam melaksanakan tugasnya terlepas dari pengaruh Pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain."<sup>58</sup>

---

<sup>54</sup>*Himpunan Undang-Undang Keputusan Presiden*, h. 30.

<sup>55</sup>UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, h. 84.

<sup>56</sup>UUD RI 1945, h.16.

<sup>57</sup>Fauzan, *Himpunan Undang-Undang Lengkap*, h. 13.

<sup>58</sup>*Ibid*, h. 31.

Kompetensi Mahkamah Agung sebagai puncak peradilan tersebut merupakan problem peradilan syariat Islam di NAD. Hal ini karena terjadi ketidaksinambungan dalam proses peradilan, di mana untuk tingkat pertama dan banding dilakukan oleh Mahkamah Syar'iyah yang hukum materilnya didasarkan atas syariat Islam, sementara untuk tingkat kasasi dan Peninjauan Kembali dilakukan oleh MA yang selama ini asing dari hukum materil tersebut. Bukan hanya UU No. 18 Tahun 2001 yang tetap mengakui MA sebagai puncak peradilan, *Qānūn* No. 10 Tahun 2002 tentang Peradilan Syariat Islam pun juga mengakuinya. Di dalam Pasal 3 ayat (2) *Qānūn* No. 10 Tahun 2002 disebutkan: "Kekuasaan kehakiman di lingkungan Peradilan Syariat Islam berpuncak pada Mahkamah Agung sebagai Pengadilan Negara Tertinggi".<sup>59</sup> Problem inilah yang kemudian dicarikan solusi alternatifnya melalui upaya pembukaan "kamar khusus" MA di Provinsi NAD. Pasal 57 *Qānūn* No. 10 Tahun 2002 menyebutkan: "Dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) tahun, Mahkamah Agung membuka "kamar khusus" di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam".<sup>60</sup> Selanjutnya di dalam Penjelasannya disebutkan: "Meskipun berdasarkan ketentuan dalam Pasal 3 UU No. 14 Tahun 1985, Mahkamah Agung berkedudukan di ibukota Negara Republik Indonesia, masih memungkinkan untuk diusahakan agar Mahkamah Agung membuka "kamar khusus" yang ditempatkan di ibukota Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang akan menangani perkara-perkara kasasi atas putusan pengadilan tingkat banding di Nanggroe Aceh Darussalam...".<sup>61</sup>

Sebelum "kamar khusus" direalisasikan dalam rentang waktu yang telah ditentukan, justru sudah lahir UU No. 11 Tahun 2006 yang mencabut UU No. 18 Tahun 2001 yang menjadi dasar hukum pembuatan *Qānūn* No. 10 Tahun 2002 tersebut. Pembukaan "kamar khusus" MA di Provinsi NAD yang dasar hukumnya berupa *Qānūn* (setingkat Perda) tersebut bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi; yakni UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung jo. UU No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan UU No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Ketentuan semacam ini bertentangan dengan Pasal 3, Pasal 2 dan Pasal 29 UU No. 14 Tahun 1985 jo. UU No. 5 Tahun 2004 jo. UU

---

<sup>59</sup>*Himpunan Undang-Undang Keputusan Presiden*, h. 110.

<sup>60</sup>*Ibid.*, h. 127.

<sup>61</sup>*Ibid.*, h. 127, 137.

No. 3 Tahun 2009 dan Pasal 11 ayat (1) dan (2), huruf a, UU No. 4 Tahun 2004.<sup>62</sup> Di dalam Pasal 3 UU No. 14 Tahun 1985 jo. UU No. 5 Tahun 2004 jo. UU No. 3 Tahun 2009 disebutkan: "Mahkamah Agung berkedudukan di ibukota Negara Republik Indonesia".<sup>63</sup> Di samping itu, pembukaan "kamar khusus" MA di NAD untuk menangani perkara tingkat kasasi juga bertentangan dengan Pasal 26 ayat (2) UU No. 18 Tahun 2001 yang menyebutkan: "Mahkamah Syar'iyah untuk pengadilan tingkat kasasi dilakukan pada Mahkamah Agung Republik Indonesia".<sup>64</sup> Dengan demikian, ketentuan Pasal 57 *Qānūn* No. 10 Tahun 2002 yang akan membuka "kamar khusus" MA di Provinsi NAD tersebut tidak sejalan dengan asas *lex superior derogat lex inferior*.

### Absurditas Kompetensi Mahkamah Syar'iyah

Kompetensi berasal dari bahasa Belanda "*competentie* atau *rechtsmacht*" yang diartikan dengan kewenangan mengadili, kompetensi.<sup>65</sup> Kompetensi ini ada 2 (dua) macam; kompetensi relatif dan kompetensi absolut. Kompetensi relatif adalah kekuasaan pengadilan —termasuk Mahkamah Syar'iyah— yang satu jenis dan satu tingkatan, dalam perbedaannya dengan kekuasaan pengadilan lain yang sama jenis dan tingkatannya.<sup>66</sup> Misalnya antara Mahkamah Syar'iyah Banda Aceh dengan Mahkamah Syar'iyah Jantho. Kompetensi relatif ini terkait yurisdiksi relatif, dalam hal ini Mahkamah Syar'iyah mempunyai wilayah hukum tertentu, yakni satu Kabupaten atau Kota. Kompetensi relatif Mahkamah Syar'iyah diatur dalam Pasal 2 Keppres No. 11 Tahun 2003 tentang Mahkamah Syar'iyah dan Mahkamah Syar'iyah Provinsi di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Setelah lahir UU No. 11 Tahun 2006, istilah Mahkamah Syar'iyah diganti dengan Mahkamah Syar'iyah Kabupaten/Kota, dan Mahkamah Syar'iyah Provinsi diganti dengan Mahkamah Syar'iyah Aceh, sebagaimana disebutkan di dalam Ketentuan Umum, Pasal 1, angka 15 UU No. 11 Tahun 2006.<sup>67</sup> Di dalam Pasal 2, ayat (1) dan (2) Keppres No. 11 Tahun 2003 disebutkan: "(1) Daerah hukum Mahkamah

---

<sup>62</sup>Fauzan, *Himpunan Undang-Undang Lengkap*, h. 13, 31, 36.

<sup>63</sup>*Ibid.*, h. 31.

<sup>64</sup>*Himpunan Undang-Undang Keputusan Presiden*, h. 30.

<sup>65</sup>Yan Pramadya Puspa, *Kamus Hukum* (Semarang: Aneka Ilmu, tth.), h. 231.

<sup>66</sup>Roihan A. Rasyid, *Hukum Acara Peradilan Agama* (Jakarta: Rajawali Press, 1991), h. 25.

<sup>67</sup>UU No.11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, h. 6.

Syar'iyah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) adalah daerah hukum Pengadilan Agama yang bersangkutan. (2) Daerah hukum Mahkamah Syariah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (3) adalah daerah hukum Pengadilan Tinggi Agama Banda Aceh.<sup>68</sup> Sedangkan daerah hukum Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 4 ayat (1) dan (2) UU No. 3 Tahun 2006 jo. UU No. 7 Tahun 1989, yaitu: "(1) Pengadilan Agama berkedudukan di ibukota kabupaten/kota dan daerah hukumnya meliputi wilayah kabupaten/kota. (2) Pengadilan Tinggi Agama berkedudukan di ibukota provinsi dan daerah hukumnya meliputi wilayah provinsi".<sup>69</sup> Pendek kata, kompetensi relatif tersebut berkaitan dengan *locus*; dalam perkara perdata adalah pengadilan tempat pihak yang berperkara mengajukan permohonan atau gugatan, sedang dalam perkara pidana adalah pengadilan tempat kejadian perkara.

Sedangkan kompetensi absolut adalah kekuasaan Pengadilan yang berhubungan dengan jenis perkara atau jenis Pengadilan atau tingkatan Pengadilan, dalam perbedaannya dengan jenis perkara atau jenis Pengadilan atau tingkatan Pengadilan lainnya.<sup>70</sup> Misalnya, antara Mahkamah Syariah Banda Aceh dengan Pengadilan Negeri Banda Aceh. Kompetensi absolut Mahkamah Syariah diatur di dalam Pasal 3 ayat (1) dan (2) Keppres No. 11 Tahun 2003, bahwa: "(1) kekuasaan dan kewenangan Mahkamah Syariah dan Mahkamah Syariah Provinsi adalah kekuasaan dan kewenangan Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama, ditambah dengan kekuasaan dan kewenangan lain yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat dalam ibadah dan syiar Islam yang ditetapkan dalam *Qānūn*. (2) Kekuasaan dan kewenangan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan secara bertahap sesuai dengan kemampuan kompetensi dan ketersediaan sumber daya manusia dalam kerangka sistem Peradilan Nasional".<sup>71</sup> Keppres ini menunjukkan bahwa Mahkamah Syariah dan Mahkamah Syariah Aceh merupakan Pengadilan Agama (PA) dan Pengadilan Tinggi Agama (PTA) yang diperluas kompetensi absolutnya (*wider mandate*), yakni dengan adanya klausul "ditambah dengan kekuasaan dan kewenangan lain yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat dalam ibadah dan syiar Islam yang ditetapkan dalam

---

<sup>68</sup>Himpunan Undang-Undang Keputusan Presiden, h. 46.

<sup>69</sup>Amandemen Undang-Undang Peradilan Agama, UU RI No. 3 Th. 2006, h. 3.

<sup>70</sup>Rasyid, *Hukum Acara Peradilan Agama*, h. 27.

<sup>71</sup>Himpunan Undang-Undang Keputusan Presiden, h. 46.

*Qānūn*". Jika kompetensi absolut PA dan PTA hanya menangani hukum keluarga dan perkara perdata saja (Pasal 49 dan 50 UU No. 7 Tahun 1989 jo. UU No. 3 Tahun 2006), Keppres tersebut menambah kompetensi lain bagi Mahkamah Syar'iyah meskipun jenis perkaranya tidak jelas; apakah perkara perdata atautkah perkara pidana. Namun jika dikembalikan pada klasifikasi bidang-bidang syariat Islam, masalah ibadah dan syi'ar Islam itu tidak termasuk bidang *jināyat*. Hal ini berarti Keppres tersebut justru menghilangkan kewenangan Mahkamah Syar'iyah dalam menangani perkara *jināyat* yang sebelumnya sudah diberikan oleh UU No. 18 Tahun 2001 yang ditindaklanjuti dalam *Qānūn* No. 10 Tahun 2002. Tambahan kompetensi absolut Mahkamah Syar'iyah dalam perkara pidana diberikan oleh UU No. 11 Tahun 2006. Di dalam Pasal 128 ayat (3) UU tersebut disebutkan: "Mahkamah Syar'iyah berwenang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara yang meliputi *aḥwāl al-shakhṣiyyah* (hukum keluarga), *mu'āmalah* (hukum perdata), dan *jināyah* (hukum pidana) yang didasarkan atas syariat Islam".<sup>72</sup>

Terkait kompetensi Mahkamah Syar'iyah tersebut ada beberapa hal yang perlu penulis kritisi. *Pertama*, tentang subjek hukum, baik dalam perkara perdata maupun dalam perkara pidana. Dalam hal ini, secara umum Mahkamah Syar'iyah hanya berlaku bagi orang yang beragama Islam dan berada di Aceh. Orang yang beragama Islam ini tidak hanya terbatas bagi penduduk Aceh saja, melainkan juga bukan penduduk Aceh —termasuk warga negara asing— yang berada di Aceh. Hal ini sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 128 ayat (2) UU No. 11 Tahun 2006: "Mahkamah Syar'iyah merupakan pengadilan bagi setiap orang yang beragama Islam dan berada di Aceh". Kemudian di dalam Penjelasan pasal tersebut disebutkan: "Yang dimaksud setiap orang yang beragama Islam dalam ketentuan ini adalah siapa pun yang beragama Islam tanpa membedakan kewarganegaraan, kedudukan dan status".<sup>73</sup> Ketentuan point pertama tersebut menekankan pada aspek subjek hukum dan *locus*. Terkait subjek, ada kerancuan dan kesulitan pembuktian identitas keislaman seseorang. Di dalam ketentuan pasal tersebut sama sekali tidak dijelaskan; apakah keislaman itu didasarkan atas pengakuan atautkah atas identitas dalam kartu identitas misalnya Kartu Tanda Penduduk (KTP) bagi warga negara Indonesia. Jika didasarkan atas pengakuan semata, maka

---

<sup>72</sup>UU No.11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, h. 83.

<sup>73</sup>*Ibid*, h. 83, 159.

seseorang akan dengan mudah menghindar dari hukuman *jarimah* hanya dengan alasan dirinya tidak beragama Islam ketika dirinya melakukan tindak pidana. Jika keislaman dibuktikan dengan kartu identitas juga mengalami kendala bagi pelaku dari warga negara lain yang tidak mengenal pencantuman identitas agama dalam kartu identitas diri.

*Kedua*, tentang *locus* di Aceh juga mengandung kelemahan. Batasan wilayah Provinsi NAD merupakan batasan wilayah administratif, sehingga bisa jadi hanya dalam jarak 10 meter sudah bukan termasuk wilayah Provinsi NAD. Hal ini mudah disiasati orang yang termasuk subjek hukum dalam kewenangan Mahkamah Syar'iyah untuk menghindar dari jeratan hukuman *jinayah* -dalam kasus perbuatan pidana-, dengan cara pindah ke luar wilayah Provinsi NAD untuk melakukan perbuatan tersebut, yang bisa jadi menurut ketentuan dalam KUHP tidak termasuk perbuatan pidana. Ketentuan ini sebagaimana ketentuan dalam Pasal 129 ayat (3) UU No. 11 Tahun 2006: "Penduduk Aceh yang melakukan perbuatan *jinayah* di luar Aceh berlaku Kitab Undang-Undang Hukum Pidana"<sup>74</sup> Ketentuan Pasal ini tidak mempunyai makna sama sekali, karena jika di dalam Pasal 128 ayat (2) menekankan pada subjek dan *locus*, maka secara otomatis perbuatan yang dilakukan siapa pun —termasuk penduduk Aceh— di luar Aceh tidak berlaku hukum *jinayah*.

Kerancuan lain terkait dengan subjek dalam kompetensi Mahkamah Syar'iyah, yakni adanya kemungkinan bagi orang yang bukan beragama Islam diberlakukan hukum *jinayah*; baik dengan cara menundukkan diri secara sukarela maupun karena hukum dikarenakan perbuatan pidana yang dilakukannya tidak diatur dalam KUHP. Hal ini sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 129 ayat (1): "Dalam hal terjadi perbuatan *jinayah* yang dilakukan oleh dua orang atau lebih secara bersama-sama yang di antaranya beragama bukan Islam, pelaku yang beragama bukan Islam dapat memilih dan menundukkan diri secara sukarela pada hukum *jinayah*". Sedangkan Pasal 129 ayat (2) menyebutkan: "Setiap orang yang beragama bukan Islam melakukan perbuatan *jinayah* yang tidak diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana atau ketentuan pidana di luar Kitab Undang-Undang Hukum Pidana berlaku hukum *jinayah*".<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup>*Ibid*, h. 83.

<sup>75</sup>*Ibid*, h. 70.

Ketentuan tersebut merupakan aturan yang *absurd* dilihat dari asas penerapan hukum pidana. Provinsi NAD melalui UU No. 11 Tahun 2006 memperkenalkan asas personalitas keislaman, namun asas ini tidak diterapkan secara penuh. Asas tersebut masih terikat dengan *locus*, yang berarti masih menggunakan asas territorial. Namun asas territorial ini juga tidak berfungsi penuh, karena jika pelakunya bukan beragama Islam dan perbuatan pidananya sudah diatur dalam KUHP, maka yang berlaku adalah ketentuan dalam KUHP, bukan hukum *jināyah*, kecuali orang tersebut menundukkan diri secara sukarela pada hukum *jināyah*. Hal ini menunjukkan adanya pluralisme dalam penerapan hukum pidana di Provinsi NAD.

*Ketiga*, terkait objek hukum khususnya kompetensi Mahkamah Syar'iyah menangani perkara pidana. Pemberian kewenangan ini juga mengandung *absurditas* dalam aspek legalitasnya. Sebagaimana uraian di atas, Pasal 15 ayat (2) UU No. 4 Tahun 2004 menyebutkan bahwa Peradilan Syari'ah Islam di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan agama sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan peradilan agama, dan merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan umum sepanjang kewenangannya merupakan kewenangan peradilan umum. Legalitas Mahkamah Syar'iyah hanya terpenuhi sebagai pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan agama. Namun, eksistensi Mahkamah Syar'iyah sebagai pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan umum terkait kewenangannya menangani perkara pidana masih mengandung kelemahan. Hal ini karena di dalam UU No. 8 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum sama sekali tidak mengakui Mahkamah Syar'iyah sebagai pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan umum.

Demikian juga, UU No. 3 Tahun 2006 dan UU No. 11 Tahun 2006 hanya mengakui Mahkamah Syar'iyah sebagai pengadilan dalam lingkungan peradilan agama. Di dalam Penjelasan Pasal I angka 2, Pasal 3A UU No. 3 Tahun 2006 disebutkan: "Pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan agama adalah pengadilan syari'ah Islam yang diatur dengan undang-undang".<sup>76</sup> Hal yang sama terlihat di dalam Ketentuan Umum, Pasal 1 angka 15 UU No. 11 Tahun 2006 yang menyebutkan: "Mahkamah Syar'iyah Aceh dan Mahkamah Syar'iyah Kabupaten/Kota adalah pengadilan selaku pelaksana kekuasaan kehakiman dalam lingkungan peradilan

---

<sup>76</sup>Amandemen Undang-Undang Peradilan Agama, UU RI No. 3 Th. 2006, h. 23.

agama yang merupakan bagian dari sistem peradilan nasional".<sup>77</sup> Demikian juga Pasal 128 ayat (1) yang menyebutkan: "Peradilan syariat Islam di Aceh adalah bagian dari sistem peradilan nasional dalam lingkungan peradilan agama yang dilakukan oleh Mahkamah Syar'iyah yang bebas dari pengaruh pihak mana pun".<sup>78</sup> Di dalam UU No. 11 Tahun 2006 sama sekali tidak ditemukan ketentuan yang menyatakan Mahkamah Syar'iyah sebagai pengadilan dalam lingkungan peradilan umum. Di samping itu, kewenangan dalam *jinayah* tersebut diamanatkan untuk diatur dengan *Qānūn*, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 128 ayat (4) UU No. 11 Tahun 2006.

Uraian tentang kompetensi Mahkamah Syar'iyah di atas, baik yang terkait dengan subjek hukum maupun objek hukum dalam perkara pidana masih memungkinkan terjadinya benturan kompetensi dengan pengadilan-pengadilan lainnya, misalnya jika pelaku tindak pidana di wilayah administrasi Provinsi NAD dilakukan secara bersama-sama antara orang yang beragama Islam dan non Islam. Menurut ketentuan Pasal 129 ayat (1) bagi pelaku yang beragama bukan Islam dapat memilih dan menundukkan diri secara sukarela pada hukum *jinayah*. Klausul dalam pasal ini tidak mengatur secara jelas, apakah orang yang beragama bukan Islam tersebut menjadi kompetensi Mahkamah Syar'iyah ataukah kompetensi Pengadilan Negeri. Kemungkinan terjadinya sengketa terkait kompetensi absolut kedua lembaga pengadilan tersebut, sudah diantisipasi oleh UU No. 11 Tahun 2006 sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 137: "Sengketa wewenang antara Mahkamah Syar'iyah dan pengadilan dalam lingkungan peradilan lain menjadi wewenang Mahkamah Agung untuk tingkat pertama dan tingkat terakhir".<sup>79</sup> Sengketa wewenang mengadili antar lembaga pengadilan ini disebut dengan *geschillen over competentie* (bahasa Belanda).<sup>80</sup>

## Kesimpulan

Legislasi pelaksanaan syariat Islam di Provinsi NAD mengandung problematika yuridis. Penentuan bentuk sanksi berupa penjara 1 (satu) atau 2 (dua) tahun serta sanksi berupa cambuk bertentangan dengan peraturan perundang-

---

<sup>77</sup>UU No.11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, h. 6.

<sup>78</sup>*Ibid*, h. 83.

<sup>79</sup>*Ibid*, h. 86.

<sup>80</sup> Yan Pramadya Puspa, *Kamus Hukum*, h. 231.

undangan yang lebih tinggi. Problem lain adalah masih bertumpunya peradilan Mahkamah Syar'iyah pada Mahkamah Agung (MA) sebagai puncak peradilan. Upaya pembukaan "kamar khusus" MA di Provinsi NAD yang dipandang sebagai solusi agar tidak bertumpu pada MA, justru bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Demikian juga, kompetensi Mahkamah Syar'iyah khususnya dalam menangani perkara pidana masih kabur dan terjadi benturan dengan kompetensi Pengadilan Negeri.[a]

## DAFTAR PUSTAKA

- 'Amīr, 'Abd al-'Azīz, *al-Ta'zīr fī 'l-Sharī'ah al-Islāmiyyah*, Cet. V, Beirut: Dār al-Fikr al-'Arabī, 1976.
- Adisubrata, Winarna Surya, *Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia Sejak Proklamasi sampai Awal Reformasi 2*, Semarang: Aneka Ilmu, 2003.
- Ali, Faried, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*, Cet. II, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1997.
- Amandemen Undang-Undang Peradilan Agama, UU RI No. 3 Th. 2006*, Jakarta: Sinar Grafika, 2006.
- Azizy, A. Qodri, *Eklektisisme Hukum Nasional Kompetisi Antara Hukum Islam dan Hukum Umum*, Cet. I, Yogyakarta: Gama Media, 2002.
- Fauzan, *Himpunan Undang-Undang Lengkap tentang Badan Peradilan*, Bandung: Yrama Widya, 2004.
- Fauzi, Moh. *Formalisasi Syariat di Indonesia Problematika dan Solusi*, Semarang: Walisongo Press, 2008.
- General Theory of Norm* (translated by Michael Hartney), London: The Clarendon Press, London, 1991.
- Himpunan Undang-Undang Keputusan Presiden Peraturan Daerah/Qānūn Instruksi Gubernur Edaran Gubernur Berkaitan Pelaksanaan Syariat Islam, Edisi Ketiga*, T.tp.: Dinas Syariat Islam Provinsi NAD, 2004.
- Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1989.
- Kelsen, *Introduction to Problems of Legal Theory* (translated by Bonnie and Stanley L. Paulsan), Oxford: The Clarendon Press, 1992.
- Lubis, M. Solly, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Bandung: Alumni, 1977.

Moh. Fauzi

Manan, Bagir, *Hukum Positif Indonesia (Satu Kajian Teoritik)*, diktat kuliah

Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Cet. VII, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005.

Perda No. 5 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan syari'at Islam

Prakoso, Djoko, dan Edy Yudianto, *Dualisme dalam Peraturan Hukum Pidana sejak Berlakunya Undang-Undang No. 1 Tahun 1946*, Jakarta: Bina Aksara, 1986.

Puspa, Yan Pramadya, *Kamus Hukum*, Semarang: Aneka Ilmu, t.th.

Rasyid, Roihan A., *Hukum Acara Peradilan Agama*, Jakarta: Rajawali Press, 1991.

Sjarif, Amiroeddin, *Perundang-Undangan Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*, Jakarta: Rineka Cipta, 1997.

Soeprapto, Maria Farida Indrati, *Hukum Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius, 1998.

Thohari, A. Ahsin, *Komisi Yudisial & Reformasi Peradilan*, Jakarta: ELSAM, 2004.

Undang-Undang RI No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan, Jakarta: Eka Jaya, 2004.

Undang-Undang RI No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, Cet. I, Jakarta: Sinar Grafika, 2006.

UU RI No. 44 Tahun 1999 tentang Keistimewaan Aceh.

UU RI No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.

UU RI No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.