

**KEDUDUKAN QANUN DALAM PANDANGAN UNDANG-UNDANG NO. 12
TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN**

Aidil Fan

Dosen Tetap IAIN Langsa

Abstract

This research is focused on the issue of formulating the Qanun as an embodiment of the Authority of the Aceh Government, but there is supervision from the Central government. This research uses a descriptive analytical method, which is a study that provides an overview of the scope and review of the formulation of Qanun in Aceh that remains under the supervision of the Central Government. This study also uses the normative juridical method with the statutory approach. This research concludes that in the context of supervision, the Central Government can suspend or cancel a Qanun if it is considered to be in conflict with the higher laws. This preventive supervision is carried out on the policies of the Regional Government which regulates the regional budget of revenue and expenditure, local taxes and other regulations that can create a high cost economy.

Keywords: Qanun, regional government, supervision

Abstrak

Penelitian ini difokuskan pada persoalan perumusan Qanun sebagai perwujudan Kewenangan Pemerintah Aceh, namun ada pengawasan dari pemerintah Pusat. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif analitis, yaitu penelitian yang memberikan suatu gambaran mengenai ruang lingkup dan tinjauan tentang perumusan Qanun di Aceh yang tetap dibawah pengawasan Pemerintah Pusat. Penelitian ini juga menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan. Penelitian ini menyimpulkan bahwa dalam rangka pengawasan, Pemerintah Pusat dapat menanggukhan dan atau membatalkan suatu Qanun jika dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pengawasan preventif ini dilakukan terhadap kebijakan Pemerintah Daerah yang mengatur anggaran pendapatan dan belanja daerah, pajak daerah dan peraturan lain yang dapat menimbulkan ekonomi biaya tinggi.

Kata kunci: *Qanun*, pemerintah daerah, pengawasan

A. Pendahuluan

Pasal 18 UUD 1945 mengatur hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah yang kemudian diamandemen oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat RI (MPR) pada tanggal 18 Agustus 2000. Kemudian pada pasal 18 ayat (1) UUD 45 menegaskan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Menurut Jimly Asshiddiqie, istilah “dibagi atas” dimaksudkan untuk menegaskan bahwa hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah bersifat hirarkis dan vertikal.¹

Adapun hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terdapat di dalam ketentuan Pasal 18 A ayat (1) yang mengatakan bahwa hubungan wewenang antara Pemerintah Pusat

dan Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota, atau antara Provinsi dan Kabupaten/kota, diatur dengan undang-undang dan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Dijelaskan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa yang dimaksud dengan “kekhususan daerah” adalah kekhususan atau keistimewaan yang terdapat di masing-masing daerah, sedangkan keragaman daerah adalah keragaman antar daerah yang satu dengan daerah lain yang masing-masing berbeda-beda satu sama lain.²

Dengan adanya otonomi daerah ini, daerah akan berlomba-lomba untuk mengatur segala urusan yang berkaitan dengan daerahnya agar lebih baik ke dalam Peraturan Daerah (Perda), terutama peraturan daerah tentang pajak dan restribusi daerah. Di sisi lain, ada sebagian masyarakat di daerah yang menghendaki daerahnya melahirkan peraturan daerah-peraturan daerah yang bernuansa

¹ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 setelah perubahan keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, FH UI, Jakarta, 2002, h. 21

² *Ibid.*, h. 23

syariah dan hal ini menimbulkan sikap pro dan kontra.³

Penelitian ini difokuskan pada perumusan *Qanun* sebagai perwujudan Kewenangan Pemerintahan Aceh, namun tetap ada pengawasan dari pemerintah Pusat terhadap pelaksanaan kekhususan ini. Kekhususan di Aceh meliputi kewenangan-kewenangan sebagai berikut:⁴

1. Penyelenggaraan kehidupan beragama rakyat Aceh harus dilandasi oleh ajaran Islam sebagai pedoman dalam pembuatan *Qanun*;
2. kekhususan Aceh lainnya adalah tentang kedudukan hukum adat;
3. Penyelenggaraan pendidikan yang berlandaskan ajaran Islam;
4. Peran ulama dalam kehidupan rakyat Aceh, sehingga senantiasa diikutsertakan dalam setiap pembuatan kebijakan daerah (*Qanun*).

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 ayat (2) disebutkan,

bahwa Aceh adalah 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 NKRI berdasarkan UUD 1945, yang dipimpin oleh seorang Gubernur.⁵

Ketentuan pasal di atas menegaskan tentang kedudukan Aceh sebagai suatu Provinsi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia selanjutnya disebut NKRI yang bersifat khusus. Kemudian dalam penjelasan umum⁶ menyebutkan bahwa sistem penyelenggaraan pemerintahan NKRI menurut UUD 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa. Perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia

³ Muhammad Alim, "Perda Bernuansa Syariah dan Hubungannya dengan Konstitusi", artikel dalam *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, FH UII, No.1 Vol. 17 Januari 2010, h. 120

⁴ Pasal 16 ayat (2) dan Pasal 17 ayat (2) UU No. 11 Tahun 2006

⁵ Pasal 1 ayat (2) UU No.11 tahun 2006

⁶ UU No. 11 Tahun 2006

menempatkan Aceh sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa dengan otonomi khusus, hal terkait dengan karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang yang sangat tinggi serta sangat berjasa bagi NKRI. Hal-hal yang mendasar tersebut di atas menyebabkan kekhususan bagi daerah Aceh yang dalam pelaksanaannya dijabarkan lebih lanjut dalam *Qanun*.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, dapat diidentifikasi permasalahan sebagai berikut: *Pertama*, bagaimana kedudukan *Qanun* menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan? *Kedua*, bagaimana mekanisme pengawasan Pemerintah Pusat terhadap *Qanun* di Aceh? *Ketiga*, apa konsekuensi hukum dari pengawasan Pemerintah Pusat terhadap *Qanun* di Aceh ?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui: *Pertama*, kedudukan *Qanun* menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. *Kedua*, mekanisme pengawasan Pemerintah Pusat terhadap *Qanun* di Aceh. *Ketiga*, konsekuensi hukum dari pengawasan Pemerintah Pusat terhadap *Qanun* di Aceh.

D. Metode Penelitian

Metode yang di gunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif analitis, yaitu penelitian yang memberikan suatu gambaran atau uraian mengenai ruang lingkup dan tinjauan tentang pengawasan Pemerintah Pusat terhadap *Qanun* di Aceh. Metode yang digunakan adalah metode yuridis normatif dengan disertai

dengan pendekatan perundang-undangan.⁷

E. Hasil dan Pembahasan

1. Negara Kesatuan dengan Sistem Desentralisasi

Pada negara yang berbentuk kesatuan, Pemerintah Pusat bertanggung jawab untuk menjamin keutuhan negara. Karenanya harus dapat menjamin pelayanan yang sama atau keseragaman kepada seluruh rakyat (asas *uniformity*), sehingga karena tanggungjawabnya ini penyelenggaraan Pemerintah Pusat cenderung bersifat sentralistik.⁸ Menurut Strong inti dari negara kesatuan adalah:

The essence of a unitary state is that the sovereignty is undivided, or, in other words, that the powers of central

*government are unrestricted, for the constitution of a unitary state does not admit of any other law-making body than the central one.*⁹ (Hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain, negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tidak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat).

Indonesia adalah bentuk negara kesatuan dengan memakai sistem desentralisasi, hal ini juga terdapat di dalam Penjelasan Umum UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatakan bahwa Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan yang

⁷ Uraian tentang pendekatan dalam penelitian hukum normatif, lihat Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetk. Kedua, Prenada Media, Jakarta, 2006

⁸ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, h.17

⁹ C.F.Strong, *Modern Political Constitutions*, Sidgwick & Jackson Limited, London, 1963, h. 80 dan 84

menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahannya, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.

Desentralisasi

sebagai suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan berbeda dengan sistem sentralisasi. Pengertian dari sentralisasi adalah suatu pemusatan pada satu titik atau orang, karenanya dalam sistem sentralisasi, segala kewenangan pemerintah baik di Pusat maupun di Daerah dipusatkan dalam satu tangan yaitu Pemerintah Pusat. Kaitan di antara sentralisasi dan desentralisasi menurut Bayu Surianingrat merupakan pasangan yang tidak dapat dipisahkan, saling berkaitan dan saling mempengaruhi. Menurut Bayu, sentralisasi dan desentralisasi merupakan dua

ujung dari sepotong garis. Titik yang bergeser leluasa pada garis yang ditarik antara kedua ujung menunjukkan kadar sentralisasi atau desentralisasi.

Bagaimanapun ekstrimnya sentralisasi atau desentralisasi pada suatu organisasi, titik kadar tidak akan berada tepat pada salah satu ujung garis. Jadi kesimpulannya tidak ada sentralisasi tanpa desentralisasi, karena bagaimanapun juga di dalam sentralisasi akan selalu terdapat desentralisasi, demikian pula sebaliknya.¹⁰

Untuk mengatasi hambatan-hambatan di atas, harus ada keseimbangan di antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Untuk menjembatani hubungan yang serasi ini, maka asas yang baik untuk negara kesatuan adalah dengan memakai asas desentralisasi. Desentralisasi pada negara kesatuan, berwujud

¹⁰ Bayu Surianingrat, *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia, Suatu Analisa*, Dewa Ruci Press, Jakarta, 1981, h.1-2.

dalam bentuk satuan- satuan pemerintah yang lebih rendah (teritorial atau fungsional) yang berhak mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan rumah tangganya.¹¹

Agar terjalin hubungan yang serasi di antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, maka Pemerintah Pusat perlu melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Pemerintah Daerah, hal ini sangat diperlukan dalam negara kesatuan seperti Republik Indonesia yang terdiri dari berbagai macam daerah yang mempunyai kemajemukan, baik dari segi adat istiadat maupun budaya dan pembentukan pola pikir masyarakatnya yang beragam yang ditentukan oleh sejarah terbentuknya masing- masing daerah. Seperti Aceh yang adat istiadatnya banyak didominasi oleh ajaran-ajaran agama Islam sehingga menjadi daerah yang

penduduknya berpola pikir Islami.

Pembinaan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah ini perlu dilakukan agar program-program yang dibuat oleh daerah berupa peraturan, keputusan atau kebijakan daerah lainnya dapat serasi dan sejalan dengan tujuan Pemerintah Pusat dalam menghantarkan Indonesia menuju negara yang sejahtera. Selain pembinaan, tugas dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah yang juga tidak kalah pentingnya adalah pengawasan, karena itu pengawasan yang baik dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dapat menjadikan Indonesia negara yang lebih baik.

Menurut Soehino, hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah merupakan hubungan pengawasan, bukan merupakan

¹¹ Bagir Manan, *Hubungan...*, *Op .Cit.*, h. 16

hubungan antara bawahan dengan atasan atau hubungan menjalankan pemerintahan seperti halnya hubungan antara pemerintah di daerah yang bersifat administratif atau pemerintah wilayah dengan pusat.¹² Pengawasan tersebut menurut Bagir Manan merupakan pengikat kesatuan, agar kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan negara, akan tetapi pengawasan sebagai pengikat tidak juga dapat ditarik begitu kencang, karena akan menyebabkan kebebasan desentralisasi akan berkurang bahkan mungkin terputus.¹³ Menurut Irawan Soejito, pengawasan terhadap segala kegiatan pemerintah daerah itu merupakan suatu akibat mutlak dari adanya negara kesatuan, karenanya dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan pada umumnya

harus diusahakan selalu adanya keserasian antara tindakan pemerintah pusat dengan tindakan pemerintah daerah, agar kesatuan negara tetap dapat terpelihara.¹⁴

Pengawasan

Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dimaksudkan agar segala tindakan yang diambil Pemerintah Daerah tidak bertentangan dengan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Fungsi pengawasan tersebut bukanlah untuk mengekang kebebasan daerah sehingga mematikan langkah-langkah daerah untuk berotonomi dengan baik, akan tetapi sebagai pengendali agar tindakan-tindakan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

¹² Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di daerah*, Liberty, Yogya, 1995, h. 147

¹³ Bagir Manan, *Hubungan...*, *Op.Cit.*, h. 181

¹⁴ Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta,

1990, hlm.201. Lihat Bagir Manan, *Menyongsong Hajar Otonomi Daerah*, Cetakan III, PSH Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2004, h. 39-40

2. Kedudukan *Qanun* Menurut UU No. 12 Tahun 2011

Pengertian *Qanun* sendiri dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dikenal dengan nama: Kanun, yang artinya adalah: undang-undang, peraturan, kitab undang-undang, hukum dan kaidah.¹⁵ Adapun pengertian *Qanun* menurut kamus Bahasa Arab adalah: undang-undang, kebiasaan atau adat.¹⁶ Jadi dapat disimpulkan bahwa pengertian dari *Qanun* adalah: suatu peraturan perundang-undangan atau aturan hukum yang berlaku di suatu daerah (dalam hal ini di Aceh).

Bagi masyarakat Aceh, penyebutan *Qanun* terhadap suatu aturan hukum telah lama dipakai dan telah menjadi bagian dari kultur dan budaya Aceh. Aturan-aturan

hukum yang dikeluarkan oleh Kerajaan Aceh banyak yang dinamakan dengan *Qanun*. *Qanun* biasanya berisi aturan-aturan yang berkaitan dengan syariat Islam yang telah menjadi bagian dari kehidupan sehari-hari masyarakat Aceh.

Ketentuan tentang *Qanun* terdapat di dalam UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, yaitu: 1. *Qanun* Aceh adalah: peraturan perundang-undangan sejenis¹⁷ peraturan daerah Provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh.¹⁸ 2. *Qanun* kabupaten/kota adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat kabupaten/kota di Aceh.¹⁹ Dari ketentuan kedua Pasal di atas, terlihat bahwa

¹⁵ Pusat Pembinaan Dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, h. 442

¹⁶ Mahmud Yunus, *Kamus Arab-Indonesia*, PT Hidakarya Agung, Jakarta, 1989, h. 357

¹⁷ Menurut kamus besar bahasa Indonesia, *Op. Cit.*, hlm. 411, kata sejenis dapat diartikan dengan sebangsa, semacam atau serupa

¹⁸ Pasal 1 angka 21 UU No. 11 Tahun 2006

¹⁹ Pasal 1 angka 22 UU No. 11 Tahun 2006

maksud dari *Qanun* dapat disamakan dengan Peraturan Daerah di Provinsi lain di Indonesia, tetapi pada dasarnya pemahaman *Qanun* yang disamakan dengan peraturan daerah sesungguhnya tidaklah tepat. *Qanun* merupakan suatu peraturan perundang-undangan yang diberlakukan di Aceh yang isinya harus berlandaskan pada syariat Islam yang menjadi kekhususan dari Aceh, hal ini berbeda dengan daerah lain yang aturan-aturan dalam peraturan daerah nya tidak harus berlandaskan syariat Islam. Selain itu berbeda dengan peraturan daerah lainnya di Indonesia, aturan-aturan *Qanun* dapat berisikan aturan-aturan hukum tentang hukum acara materil dan formil di Mahkamah *Syar'iah* (Pengadilan Agama untuk daerah di luar Aceh).

Jadi pengertian *Qanun* tidaklah sama dengan

peraturan daerah, karena isi dari *Qanun* haruslah berlandaskan pada asas keislaman atau tidak boleh bertentangan dengan syari'at Islam. Tetapi dalam hal hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia harus sesuai dengan ketentuan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dimana kedudukan *Qanun* dipersamakan dengan peraturan daerah di daerah lainnya. Menurut UU No.12 Tahun 2011 disebutkan bahwa :²⁰ jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut : UUD RI Tahun 1945, Ketetapan MPR, UU/Peraturan Pemerintah Pengganti UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah kabupaten/kota. Pada penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf f disebutkan bahwa: Termasuk dalam jenis peraturan daerah provinsi

²⁰ Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011

adalah *Qanun* yang berlaku di daerah Provinsi Aceh dan Perdasus serta Perdasi yang berlaku di Provinsi Papua dan Papua Barat.

Berdasarkan ketentuan di atas, maka kedudukan *Qanun* diakui dalam hierarki perundang-undangan Indonesia dan dipersamakan dengan peraturan daerah. Pemahaman dalam UU No. 11 Tahun 2011 ini dapat saja diterima dalam hal kedudukan *Qanun*. Pemahaman ini akan lebih mempermudah Pemerintah Pusat dalam melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap pemerintah daerah, terutama yang berhubungan dengan pembentukan suatu kebijakan daerah. Hanya saja tetap harus diperhatikan tentang kekhususan yang diberikan terhadap Aceh. Contohnya saja, berdasarkan kekhususan yang di berikan Pusat kepada Aceh, maka DPR Aceh dapat mengesahkan

Qanun tentang Hukum Acara *Jinayat* atau hukum acara pidana Islam sebagai hukum acara di Mahkamah *Syar'iah*. Hanya saja memang produk dari *Qanun* ini harus memenuhi syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh Pemerintahan Aceh seperti tidak boleh bertentangan dengan: aqidah, *syar'iyah* dan akhlak yang dalam penjabarannya meliputi: ibadah, ahwal *al-syakhshiyah* (hukum keluarga), *muamalah* (hukum perdata), *jinayah* (hukum pidana), *qadha'* (peradilan), *tarbiyah* (pendidikan), dakwah, syiar dan pembelaan Islam.²¹ Kebijakan ini tentu tidak diperbolehkan dibuat oleh perda-perda lainnya di Indonesia.

Berdasarkan hasil penelitian tentang kedudukan dari *Qanun* ini, dapat disimpulkan bahwa pengertian *Qanun* dapat saja dianggap “sejenis” (atau

²¹ Lihat ketentuan dalam Pasal 125 UU No. 11 Tahun 2006

menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai: semacam, serupa)²² dengan peraturan daerah, tetapi dari segi isinya berbeda, karena *Qanun* mempunyai keistimewaan yang tidak dipunyai oleh daerah-daerah lain di Indonesia. Adapun kedudukan *Qanun* terdapat di dalam peraturan perundang-undangan sebagai berikut : 1. Dalam UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh bahwa kedudukan *Qanun* terdapat di dalam Pasal 1 angka 21 yang mengatakan bahwa *Qanun* Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh, 2. Dalam UU No. 12 Tahun 2011²³ tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan, pada penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf f, yang mengatakan bahwa: Termasuk dalam Peraturan

Daerah Provinsi adalah *Qanun* yang berlaku di Provinsi Aceh dan Peraturan Daerah Khusus (Perdapus) serta Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) yang berlaku di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat.

3. Mekanisme Pelaksanaan Pengawasan Pusat Terhadap *Qanun* di Aceh

Pada dasarnya mekanisme pengawasan pusat terhadap *Qanun* sama dengan pengawasan pusat terhadap perda di daerah lainnya. Dimulai dari pembuatan peraturan daerah atau *Qanun* sampai dengan pelaksanaannya. Akan tetapi yang menjadi persoalan adalah pengawasan terhadap *Qanun* yang berisi aturan-aturan tentang pelaksanaan syariat Islam.

Pada perumusan, pelaksanaan serta pengawasannya, *Qanun* dapat

²² Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Op. Cit.*, hlm. 411

²³ UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

dibagi menjadi dua katagori yaitu: *Qanun* Umum dan *Qanun* Khusus. Pembagian *Qanun* menjadi dua katagori ini dikarenakan: *Pertama*, isi dari *Qanun* yang berbeda antara *Qanun* umum dan *Qanun* khusus. (1) *Qanun* Umum, yaitu *Qanun* yang berisi aturan-aturan tentang penyelenggaraan pemerintahan secara umum. Isi *Qanun* umum ini mempunyai persamaan dan perbedaan dengan ketentuan atau isi perda daerah lainnya. Persamaannya, isinya berisi tentang ketentuan-ketentuan umum dalam hal penyelenggaraan pemerintahan seperti di bidang: pajak, retribusi, APBA, RUTR, dan semua urusan yang diberikan pusat kepada daerah diluar urusan atau kewenangan pusat. Adapun perbedaannya dengan peraturan daerah lainnya adalah: bahwa setiap isi *Qanun* tidak boleh bertentangan dengan ajaran Islam. (2) *Qanun* Khusus, yaitu *Qanun* yang berisi aturan-aturan tentang penyelenggaraan kekhususan

pemerintahan daerah Aceh. Kriteria *Qanun* khusus yaitu: a. Kehidupan beragama di Aceh harus dilandasi oleh ajaran Islam. b. Kehidupan hukum adat haruslah berlandaskan ajaran Islam. c. Penyelenggaraan pendidikan haruslah berdasarkan ajaran Islam. d. Peran Ulama sangat penting sebagai pemuka agama, karena itu Ulama harus di ikut sertakan dalam pembuatan *Qanun*, agar kebijakan yang dibuat tidak bertentangan dengan ajaran Islam yang telah menjadi *Volksgeist* atau jiwa bangsa dari masyarakat Aceh. *Kedua*, berdasarkan mekanisme pengawasannya. (a) Pengawasan terhadap *Qanun* umum, yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang telah diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 yaitu: pengawasan preventif dan pengawasan represif. (b) Pengawasan terhadap *Qanun* khusus. Pengawasan terhadap *Qanun* ini diatur dalam UU No. 11 Tahun 2006 yang mengatakan

bahwa:²⁴ (1) Pengawasan pemerintah terhadap *Qanun* dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, (2) Pemerintah dapat membatalkan *Qanun* yang bertentangan dengan: kepentingan umum, antar *Qanun* dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kecuali di atur lain dalam undang-undang ini, (3) *Qanun* dapat diuji oleh Mahkamah Agung sesuai dengan peraturan perundang-undangan, (4) *Qanun* sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang mengatur tentang pelaksanaan syari'at Islam hanya dapat dibatalkan melalui uji materi oleh Mahkamah Agung, (5) Sebelum disetujui bersama antara Gubernur dan DPRA serta Bupati/Walikota dan DPRK, pemerintah mengevaluasi rancangan *Qanun* tentang APBA dan Gubernur mengevaluasi rancangan APBK, (6) Hasil evaluasi sebagaimana

dimaksud pada ayat (5) bersifat mengikat Gubernur dan Bupati/Walikota untuk dilaksanakan.

Berdasarkan ketentuan Pasal di atas, terlihat bahwa terdapat perbedaan dalam mekanisme pengawasan yang dilakukan pusat terhadap *Qanun*. Terhadap *Qanun* yang bersifat umum dilakukan melalui mekanisme yang di atur dalam UU No. 23 Tahun 2014, sedangkan pengawasan terhadap *Qanun* khusus berdasarkan Pasal 235 ayat (4) UU No. 11 Tahun 2006 yaitu: *Qanun* yang mengatur tentang pelaksanaan syariat Islam hanya dapat dibatalkan melalui uji material oleh Mahkamah Agung.

Terlihat dari ketentuan di atas bahwa Pemerintah Pusat tidak dapat membatalkan pemberlakuan suatu *Qanun* yang bersifat khusus yang berisi pelaksanaan syariat Islam. Hal ini merupakan hal

²⁴ Pasal 235 UU No. 11 Tahun 2006

yang sudah tepat dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Walaupun konsekuensi dari suatu pengawasan adalah berupa revisi, penangguhan atau pembatalan suatu *Qanun*, namun untuk sebuah daerah yang telah diberikan hak tertentu, pastilah hal ini menjadi pertimbangan. Pengawasan Pusat terhadap *Qanun* memang diperlukan, agar penyelenggaraan pemerintahan di Aceh dapat berjalan dengan baik dan lancar. Oleh karenanya tidak diperlukan perubahan terhadap Pasal 235 ayat (4) UU No. 11 Tahun 2006 yang banyak didengungkan oleh pihak-pihak tertentu namun perlu dibuat suatu mekanisme pengawasan terhadap *Qanun* khusus tersebut dapat berjalan dengan baik.

Berdasarkan hasil penelitian ini, di dapat suatu rumusan mekanisme pengawasan terhadap *Qanun* khusus ini yaitu : mekanisme

pengawasan represif. Walaupun namanya pengawasan represif namun pemerintah pusat tidak dapat dengan serta merta membatalkan dengan didasari pertimbangan bahwa: (1) Sesuai dengan aturan yang ada, yang dapat membatalkan pemberlakuan *Qanun* khusus itu hanya Mahkamah Agung saja, namun tetap harus menjadi perhatian bahwa daerah Aceh masuk dalam wilayah NKRI, karena itu pengawasan pusat terhadap *Qanun* mutlak harus ada sebagaimana di ataur dalam UU No. 12 tahun 2011 walau harus tetap memperhatikan kekhususan yang telah diberikan. Demikian pula dalam pengawasan terhadap *Qanun*, harus dilakukan oleh pusat sebagai konsekuensi dari negara kesatuan. (2) Pengawasan represif ini dianggap lebih baik, karena Aceh masih dapat membuat *Qanun* khusus tersebut tanpa harus menunggu penilaian dari pusat terlebih dahulu, sehingga Aceh tidak merasa di intervensi oleh pusat.

Hal ini perlu diperhatikan oleh Pemerintah Pusat, karena pada dasarnya Pemerintah Pusat masih menaruh curiga terhadap Aceh.

4. Konsekuensi Hukum dari Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap *Qanun* di Aceh

Ketentuan tentang pengawasan dan konsekuensi hukum yang timbul dari pengawasan Pusat terhadap *Qanun* tercantum dalam Pasal 235 UU No. 11 Tahun 2006: (1) Pengawasan pemerintah terhadap *Qanun* dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (2) Pemerintah dapat membatalkan *Qanun* yang bertentangan dengan: kepentingan umum, antar *Qanun* dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kecuali di atur lain dalam undang-undang ini. (3) *Qanun* dapat diuji oleh Mahkamah Agung sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (4) *Qanun*

sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang mengatur tentang pelaksanaan syari'at Islam hanya dapat dibatalkan melalui uji materi oleh Mahkamah Agung. (5) Sebelum disetujui bersama antara Gubernur dan DPRA serta Bupati/Walikota dan DPRK, pemerintah mengevaluasi rancangan *Qanun* tentang APBA dan Gubernur mengevaluasi rancangan APBK (6) Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5) bersifat mengikat Gubernur dan Bupati/Walikota untuk dilaksanakan.

Dari ketentuan Pasal di atas ada beberapa hal menarik yang dapat dicermati yaitu: (1) Indikator dari pembatalan *Qanun* adalah apabila bertentangan dengan: kepentingan umum, apabila bertentangan dengan antar *Qanun* dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kecuali di atur lain dalam undang-undang ini. (2) Pada ketentuan ayat (4) disebutkan bahwa terhadap *Qanun* yang berisikan

ketentuan tentang kekhususan yaitu mengatur pelaksanaan syariat Islam hanya dapat dibatalkan melalui hak uji material oleh Mahkamah Agung.

Qanun dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Aceh, pemerintahan kabupaten/kota dan penyelenggaraan tugas pembantuan. Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Aceh berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di daerah lainnya, dimana Aceh mendapat kekhususan dalam hal menjalankan syariat Islam. Karenanya dalam pembuatan *Qanun* di Aceh dibedakan dalam dua bagian, yaitu: (1) *Qanun* yang memuat kebijakan-kebijakan penyelenggaraan pemerintahan secara umum (untuk selanjutnya disebut *Qanun* Umum), dalam artian sama dengan perda lainnya di Indonesia dan, (2) *Qanun* yang

berisi kebijakan-kebijakan penyelenggaraan pemerintahan secara khusus (untuk selanjutnya disebut *Qanun* Khusus) yang diberikan kepada Aceh.

Dari ketentuan Pasal 235 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2006 terlihat bahwa pengawasan terhadap *Qanun* dilakukan oleh pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Jadi dapat ditegaskan di sini bahwa Pemerintah yang mengawasi pelaksanaan dari *Qanun*, baik itu *Qanun* umum atau *Qanun* khusus. Konsekuensi dari pengawasan menurut peraturan perundang-undangan adalah berupa: evaluasi, revisi, penangguhan, sampai dengan pembatalan *Qanun*.

Pengawasan *Qanun* dilakukan oleh Pemerintah Pusat karenanya sudah seharusnya. Walau ada sedikit kerancuan dalam tata cara berfikir hukum tata negara dalam UU No. 11 Tahun 2006 adalah bahwa

untuk *Qanun* khusus, konsekuensi hukum yang berupa pembatalan hanya dapat dilakukan melalui hak uji material di Mahkamah Agung. Terlihat di sini bahwa pemerintah pusat tidak dapat membatalkan dengan serta merta *Qanun* khusus.

Seyogyanya, pemerintah pusat juga dapat membatalkan *Qanun* yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang telah ditentukan, apapun bentuk *Qanun* itu, apakah berbentuk *Qanun* khusus ataupun berbentuk *Qanun* umum, hal ini berkaitan dengan bentuk pemerintahan yang di pilih bangsa Indonesia yaitu berbentuk negara kesatuan. Konsekuensi dari pertanggungjawaban itu adalah dapat diterima atau tidaknya kebijakan penyelenggaraan pemerintahan itu. Jadi sudah sewajarnya bila pemerintah pusat dapat memberikan tindakan hukum kepada daerah berupa revisi, penanguhan atau pembatalan suatu *Qanun*. Jika

Aceh tidak berkenan dengan pembatalan *Qanun* tersebut, dapat mengajukan keberatannya kepada Mahkamah Agung melalui mekanisme pengujian secara material.

Di Indonesia terjadi dualisme pengaturan penilaian atau pengujian terhadap Peraturan Daerah (dan juga *Qanun*), yaitu pengujian yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat sebagai badan administrasi dan pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Agung sebagai badan yudisial. Pada dasarnya pengawasan terhadap suatu peraturan daerah adalah wewenang dari pemerintah pusat sebagai lembaga eksekutif untuk mengawasinya, adapun Mahkamah Agung adalah lembaga yudisial yang hanya dapat melakukan pengujian setelah dimintakan pendapatnya melalui permintaan untuk melakukan hak uji material.

Dualisme ini terlihat dalam ketentuan yang mengatakan bahwa pemerintah dapat membatalkan peraturan daerah,²⁵ ketentuan ini yang melandasi pusat untuk melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah/*Qanun*, dan dapat memberi sanksi berupa pembatalan bila peraturan daerah/*Qanun* itu dianggap bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selanjutnya kepada daerah yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung setelah mengajukannya kepada Pemerintah. Ketentuan ini yang melandasi MA untuk melakukan hak uji material terhadap peraturan daerah/*Qanun*. Hak uji material sendiri dimaksudkan agar MA dapat menilai apakah isi dari peraturan daerah/*Qanun* itu

telah sesuai atau tidak dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kewenangan MA untuk menguji Perda terdapat di dalam Pasal 24 A (1) Perubahan ke 3 UUD 1945 yang mengatakan bahwa: Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Dualisme terhadap pengujian Perda yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia ini menimbulkan ketidakpastian, siapakah yang lebih berhak memutuskan kata akhir, apakah pengujian secara yudisial ataukah pengujian secara non yudisial.

Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan

²⁵ Lihat ketentuan Pasal 249-251 UU No. 23 Tahun 2014

bahwa, konsekuensi dari adanya suatu pengawasan pusat terhadap *Qanun* baik *Qanun* umum dan *Qanun* khusus adalah berupa: kewenangan pusat untuk merevisi, menanggihkan atau membatalkan suatu *Qanun* yang dianggap bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, namun tidak bisa serta merta untuk *Qanun* khusus yang sesuai dengan ajaran Islam yang menjadi jiwa bagi masyarakat Aceh.

F. Penutup

Substansi *Qanun* tidaklah sama dengan peraturan daerah, karena isi dari *Qanun* haruslah berlandaskan pada asas keislaman atau tidak boleh bertentangan dengan syari'at Islam. Tetapi dalam hal hirarki hukum di Indonesia, sesuai dengan ketentuan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah

Aceh, bahwa pengertian *Qanun* disamakan dengan peraturan daerah di daerah lainnya.

Berdasarkan ketentuan dalam UU No. 11 Tahun 2006, isi *Qanun* dibagi menjadi dua, yaitu *Qanun* Umum dan *Qanun* Khusus.

a) Mekanisme pengawasan terhadap *Qanun* Umum adalah berupa pengawasan represif dan preventif. Pengawasan represif yaitu dengan meneliti atau memeriksa *Qanun* yang disampaikan Pemerintahan Aceh kepada pusat, dalam hal ini dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri. Pemerintah Pusat dapat melimpahkan pengawasan kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah terhadap *Qanun* yang dibuat oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota setelah berkoordinasi dengan instansi terkait. Selain itu untuk menjaga kepastian hukum, maka pengawasan pusat terhadap *Qanun* tidak bisa hanya memakai pengawasan represif saja, tetapi juga harus memakai pengawasan preventif. Bentuk pengawasan preventif ini selain dalam hal mengesahkan atau tidak mengesahkan, juga dalam hal

bimbingan, petunjuk dan rambu-rambu, sehingga pemerintahan Aceh dapat menghasilkan *Qanun* yang dapat diterima oleh semua kalangan, baik pusat maupun masyarakat Aceh. b) Adapun mekanisme pengawasan terhadap *Qanun* Khusus adalah: pengawasan preventif. Hal ini didasarkan kepada pertimbangan sebagai berikut : (1) dalam negara kesatuan pelaksanaan penyelenggaraan otoritas tertinggi adalah kekuasaan pemerintah pusat. Namun dikarenakan hal-hal tertentu sebagaimana tercantum dalam UU No. 11 Tahun 2006 maka hal ini dapat dikesampingkan. (2) pengawasan preventif ini dianggap lebih baik, karena Aceh masih dapat membuat *Qanun* khusus tersebut karena akan menghasilkan *Qanun* yang berkualitas tanpa harus menunggu penilaian dari pusat terlebih dahulu, sehingga Aceh tidak merasa diintervensi oleh pusat. c) bila perlu, agar fungsi pengawasan *Qanun* khusus dapat berjalan dengan baik dapat dibentuk lembaga atau badan khusus yang memfasilitasi dari

mulai penyusunan *Qanun* sampai dengan pelaksanaan *Qanun* khusus tersebut agar sesuai dengan tujuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Daftar Pustaka

- Alim, Muhammad, “Perda Bernuansa Syariah dan Hubungannya dengan Konstitusi”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, FH UII, No.1 Vol. 17 Januari 2010.
- Asshiddiqie, Jimly, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, FH UI, Jakarta, 2002.
- Mahmud Marzuki, Peter, *Penelitian Hukum*, Cetak. Kedua, Prenada Media, Jakarta, 2006.
- Manan, Bagir, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- _____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan III, PSH Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2004.
- Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di daerah*, Liberty, Yogya, 1995.
- Soejito, Irawan, *Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990.
- Strong, C.F., *Modern Political Constitutions*, Sidgwick & Jackson Limited, London, 1963.
- Surianingrat, Bayu, *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia, Suatu Analisa*, Dewa Ruci Press, Jakarta, 1981.
- Yunus, Mahmud, *Kamus Arab-Indonesia*, PT Hidakarya Agung, Jakarta, 1989.
- UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.
- UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

