

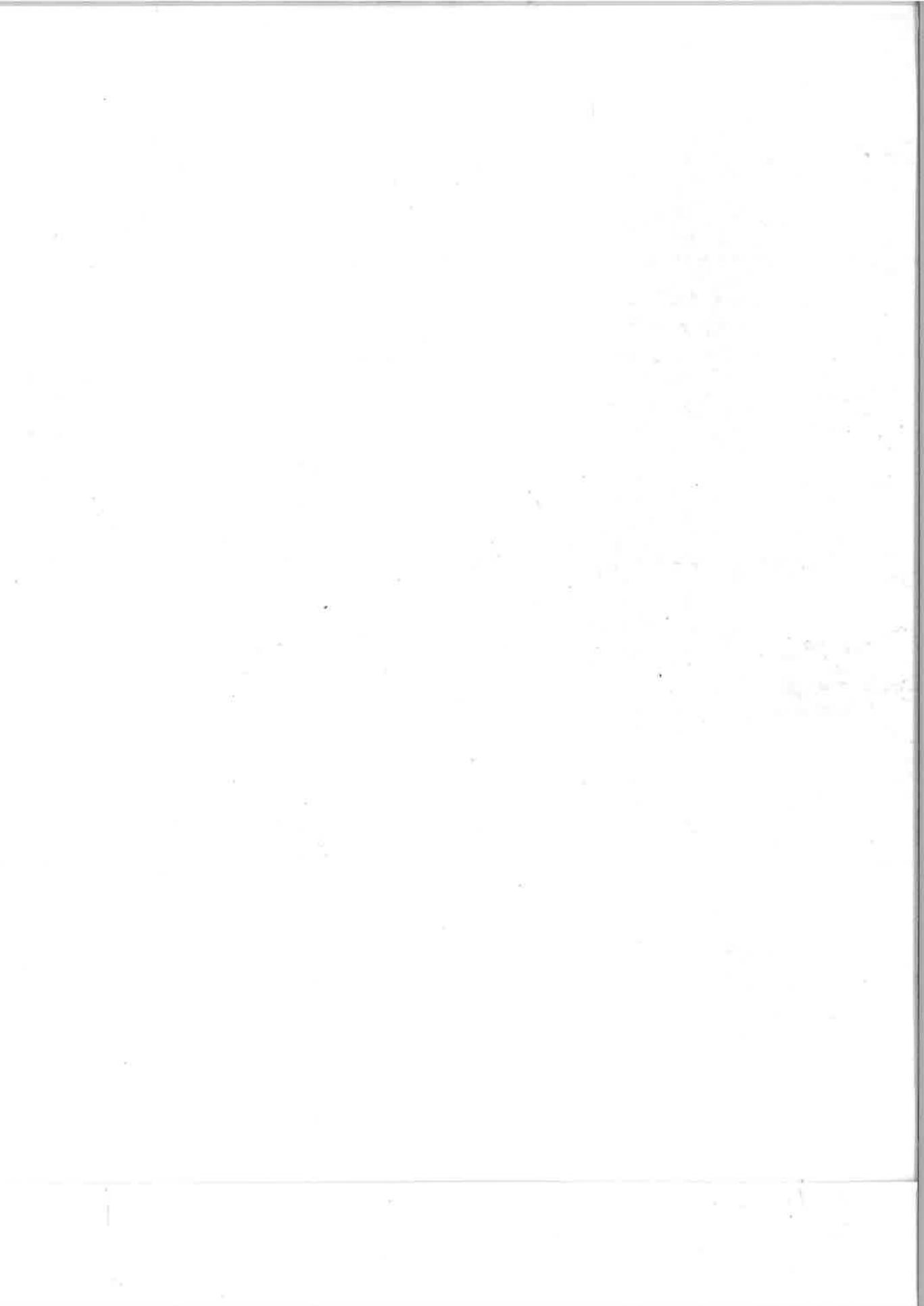


PROF. DR. JAIH, SE, MH, M.AG

TAQNIN AHKAM



SAHIFA



TAQNIN AHKAM

PROF. DR. JAIH, SE, MH, M.AG



SAHIFA

Taqnin Ahkam

© Prof. Dr. Jaih, SE, MH, M.Ag

Editor: Ija Suntana

Hak Cipta dilindungi Undang-undang
Dilarang Mereproduksi maupun memperbanyak
Seluruh atau sebagian isi buku ini dalam bentuk
dan cara apa pun Tanpa izin resmi dari Penerbit
All rights reserved

Cetakan I: Juli 2014

Diterbitkan Oleh: SAHIFA

Komplek Bumi Panyileukan, Blok G2. No. 11
Tlp. (022) 7835252, Fax (022) 7807724 Cibiru, Bandung
e-mail: sahifa_ku@yahoo.co.id

Tata Letak: Ruslan Abdulgani

ISBN: 978-602-95442-5 -1

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Segala puji bagi Allah, atas rahmat dan karunia-Nya penelitian ini dapat diselesaikan dengan baik; keselamatan dan kesejahteraan semoga tetap dilimpahkan kepada Nabi Muhammad Saw, segenap keluarganya, sahabatnya, juga semua umatnya.

Seiring dengan arah pengembangan Perguruan Tinggi Islam Negeri, terutama perubahan secara kelembagaan dari Institut menjadi Universitas, penyerasian atau harmonisasi antar berbagai bidang ilmu terkait menjadi sangat penting dilakukan, termasuk perubahan ruang lingkup keilmuan fakultas dari hanya fakultas syariah menjadi fakultas syariah dan hukum (qanun), maka berbagai upaya terus dilakukan termasuk mengharmoniskan hubungan ilmu fikih dengan ilmu hukum (positif).

Penelitian ini dilakukan tidak lepas dari upaya harmonisasi tersebut, terutama ilmu yang relative baru dalam ilmu syariah, yaitu ilmu taqin ahkam dan hubungan ilmu perundang-undangan serta ilmu teknik perundang-undangan dalam ilmu hukum.

Penelitian ini banyak sekali kekurangannya, karena kesulitan mendapatkan literatur dan sejumlah ahli yang sangat terbatas. Oleh karena itu, segala kekurangan dan keterbatasan yang terdapat dalam laporan ini, saya mohon maaf yang sebesar-besarnya. Insya Allah, tulisan ini akan terus diperbaiki untuk suatu saat diterbitkan untuk khalayak ramai. Hasil penelitian ini diharapkan menjadi bacaan awal bagi peminat hukum Islam yang hendak mengetahui, dan mengerti ilmu taqin ahkam.

Dalam penelitian ini penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada semua rekan/kolega di fakultas Syariah dan Hukum yang telah membantu dan mendorong dilakukannya penelitian ini, terutama kepada yang terhormat Dekan Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Gunung Djati, yaitu Prof. Dr. H. Oyo Sunaryo Mukhlas, M.Si. Semoga Allah memberkahi setiap yang Bapak lakukan, serta terima kasih banyak kepada penerbit yang berkenan menerbitkan hasil penelitian ini.

Dalam penelitian ini penulis berhutang budi kepada banyak pihak. Pihak-pihak yang tidak mungkin disebutkan namanya dalam kesempatan ini, saya ucapkan banyak-banyak terima kasih, jazakumulllah. Akhirnya, kepada Allah dikembalikan segala amal baik Bapak-bapak.

Bandung, Juli 2014

Prof. Dr. H. Jaih, SE, MH, M.Ag

DAFTAR ISI

Kata Pengantar — 3

BAB I PENDAHULUAN — 9

- A. Latar Belakang Penelitian — 9
- B. Masalah Penelitian — 14
- C. Tujuan Penelitian — 14
- D. Kerangka Pemikiran — 14
- E. Metode dan Langkah-langkah Penelitian — 17
 - 1. Langkah Awal Penelitian — 18
 - 2. Langkah-langkah Penelitian — 18
 - 3. Instrumen Penelitian dan Analisis Data — 19

BAB II HAKIKAT PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN (AL-QANUN) 21

- A. Norma Hukum dan Undang-undang — 21
- B. Landasan-landasan Peraturan Perundang-undangan — 25
 - 1. Landasan Filosofis — 25
 - 2. Landasan Sosiologis — 27
 - 3. Landasan Yuridis — 28
 - 4. Landasan Politis — 29
 - 5. Landasan Teknis Perancangan — 29
- C. Hirarki Peraturan Perundang-undangan dan Ragam Qanun — 30

- D. Rangka Umum Peraturan Perundang-undangan — 33
- E. Tujuan Pembentukan dan Keabsahan Qanun di Aceh — 34
 - 1. Tujuan Pembentukan Qanun — 34
 - 2. Hak Inisiatif dan Hak Prakarsa — 35
- F. Ragam Qanun dalam Sejarah — 35

BAB III ILMU TAQNIN DAN ILMU PERUNDANG-UNDANGAN — 37

- A. Pengertian Taqnin — 37
- B. Qanun dan Pembidangan Fikih — 40
- C. Taqnin dari Segi Pemikiran Hukum — 44
 - 1. Taqnin adalah Media Keteraturan — 44
 - 2. Kaidah Perubahan Hukum — 45
- D. Taqnin dari segi Syari'at — 48
- E. Taqnin dari segi Politik — 50
- F. Taqnin dari Segi Sejarah sahabat — 51
- G. Hal-hal yang Lazim Berlaku Umum dalam Legislasi — 53
 - 1. Inisiatif Pembentukan Peraturan Perundang-undangan — 53
 - 2. Pertimbangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan — 55
 - 3. Pengaruh di dalam Pembuatan Peraturan Perundang-undangan — 56
 - 4. Adu Argumentasi dan Voting — 56
- H. Asas-asas bagi Pembuat Peraturan Perundang-undangan — 56
- I. Asas Pembentukan dan Materi Qanun — 58
- J. Daya Ikat Hukum: Memaksa dan Mengatur — 60

BAB IV KEPEMIMPINAN DAN IDE TAQNIN IBN MU-QAFFA' — 61

- A. Kewajiban Mengangkat Pemimpin — 61
- B. Kewajiban dan Hak Pemimpin — 68

- C. Ide Taqnin Ibn al-Muqaffa' — 74
 - 1. Sosok Ibn al-Muqaffa — 75
 - 2. Reformasi Hukum Ibn al-Muqaffa — 77
 - 3. Respon terhadap Ide Taqnin Ibn al-Muqaffa — 80

BAB V KERANGKA ANALISIS TAQNIN AHKAM — 83

- A. Argumentasi dan Tahap Inisiatif — 85
- B. Tahap Persiapan (Akademik) — 88
- C. Tahap Pembahasan dan Politis — 89
- D. Analisis terhadap Isi Peraturan — 94
- E. Penyebarluasan dan Sosialisasi — 97
- F. Pelaksanaan Hukum — 98

BAB VI SYARI'AT ISLAM DI ACEH DAN MAJELIS PER-MUSYAWARATAN ULAMA — 101

- A. Kewenangan Istimewa Pemerintahan Aceh — 101
- B. Asas-asas Pemerintahan Aceh — 104
- C. Ruang Lingkup dan Penegakan Syari'at Islam — 105
- D. Mahkamah Syar'iyah — 106
 - 1. Posisi dan Hirarki Mahkamah Syar'iyah — 106
 - 2. Kekuasaan Mahkamah Syar'iyah — 107
 - 3. Hukum Acara Mahkamah Syar'iyah — 109
 - 4. Penyelidikan dan Penyidikan — 111
 - 5. Pengangkatan Hakim dan Jabatan Struktural — 111
 - 6. Pembinaan Mahkamah Syar'iyah dan Sengketa Kewenangan — 113
- E. Nilai Islam dan Perencanaan Pembangunan di Aceh — 113
- F. MPU Berdasarkan Perda Aceh Nomor 3 Tahun 2000 — 116
 - 1. Kedudukan, Tugas, dan Tanggungjawab MPU — 119
 - 2. Organisasi MPU — 121
 - 3. Pengukuhan dan Tata Kerja Lembaga MPU — 124
- G. MPU Berdasarkan UU Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh — 126

BAB VII PENUTUP — 129

DAFTAR PUSTAKA — 131

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Relasi Islam dengan politik pada dasarnya merupakan relaitas yang tak terbantahkan.¹ Hubungan antara Islam dan politik (negara), paling tidak, tiga pola: *per-*

1. Relasi dalam hal ini dipandang sama dengan hubungan. Peter Hagul dan kawan-kawan menjelaskan bahwa hubungan dapat dibedakan menjadi tiga: (1) hubungan simetris; yaitu hubungan variabel yang satu tidak disebabkan atau dipengaruhi oleh variabel yang lain. Hubungan simetris dibedakan menjadi empat: (a) dua varibel atau lebih merupakan indikator untuk konsep yang sama; (b) kedua variabel merupakan akibat dari faktor yang sama; (c) kedua variabel berkaitan secara fungsional; dan (d) hubungan yang terjadi karena kebetulan; (2) hubungan timbal balik, yaitu hubungan timbal balik terjadi apabila suatu variabel menjadi sebab (bagi variabel yang lain) dan akibat (dari variabel yang lain). Dengan kata lain, dari satu segi ia berkedudukan sebagai variabel bebas dan dari segi yang lain, ia berkedudukan sebagai variabel terikat; dan (3) hubungan asimetris, yaitu inti pokok analisis sosial; hubungan asimetris terjadi apabila variabel yang satu mempengaruhi variabel yang lainnya atau dikenal pula dengan hubungan searah. Lihat Peter Hagul dkk., "Penentuan variabel Penelitian dan Hubungan Antar Variabel," dalam Masri Singarimbun dan Sofian Effendi (ed.), *Metode Penelitian Survai* (Jakarta: LP3ES, 1989), cet. ke-1, hlm. 51-55. Sementara dari segi sosial, hubungan dapat dibedakan menjadi dua: hubungan yang harmonis-

tama, negara yang secara eksplisit menyatakan diri sebagai Negara Islam. Pakistan² dan Iran³ adalah contoh untuk pola hubungan yang pertama ini. *Kedua*, negara yang tidak menyatakan diri sebagai negara Islam, tetapi menjadikan Islam sebagai agama resmi negara. Malaysia adalah contoh untuk pola hubungan yang kedua ini.⁴ *Ketiga*, Negara sekuler, negara yang bercita-cita untuk melokalisir agama sebagai urusan pribadi, sementara negara dihindarkan dari persentuhan dengan agama Islam, karena Negara termasuk urusan publik. Turki adalah contoh untuk pola hubungan yang ketiga ini.

Indonesia (mayoritas penduduknya mengaku beragama Islam) adalah negara yang unik. Dia tidak menyatakan diri sebagai negara agama—tidak menjadikan Islam sebagai aga-

dinamis; dalam hukum dikenal dualitas hukum dan dualisme hukum. Dualitas hukum terdapat dalam perspektif saling melengkapi (komplementer); sementara dualisme hukum terdapat dalam perspektif ketegangan, terutama ketika perbedaan dipahami secara dikhotomik. dan hubungan yang berupa tension dan bahkan konflik. Lihat Noel J. Coulson, *Conflicts and Tensions in Islamic Jurisprudence* (Chicago dan London: The University of Chicago Press. 1969).

2. Lihat Konstitusi Pakistan Tahun 1947, pasal 1 dan sudah empat kali diamandemen. Dalam konstitusi tersebut ditetapkan bahwa Pakistan adalah Republik Islam; dan pada bab IX Konstitusi tersebut juga dinyatakan bahwa Quran dan Sunnah serta penafsirannya berhubungan dengan hukum Negara tersebut.
3. Konstitusi Iran yang telah diamandemen Tahun 1989, pasal 4, terdapat kaidah yang menyatakan bahwa keuangan, ekonomi, administrasi, kebudayaan, militer, dan politik didasarkan pada kriteria Islam. konstitusi Iran telah dirintis sejak tahun 1906 dan sudah diamandemen beberapa kali.
4. Lihat Konstitusi Malaysia (1948), pada pasal 3 ayat 1 konstitusi tersebut (diamandemen tahun 1957) ditetapkan bahwa Islam adalah agama Negara dan Negara juga menjamin kebebasan beragama.

ma resmi negara—juga sebagai negara sekuler. Munawwir Syadzali (Mantan Menteri Agama RI) pernah melansir pendapat yang menyatakan bahwa Indonesia bukan negara agama juga bukan Negara sekuler; Departemen Agama (Depag) merupakan jaminan bahwa Indonesia bukan negara sekuler.⁵

5. Munawwir Syadzali, "Reaktualisasi Ajaran Islam" dalam Tjun Soemardjan (ed.), *Hukum Islam di Indonesia* (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 1994), hlm. 87. Munawwir Syadzali, *Bunga Rampai Wawasan Islam Dewasa ini* (Jakarta: UI-Press, 1994), hlm. 44; Marzuki Wahid dan Rumadi menjelaskan tiga paradigma mengenai hubungan antara agama dengan negara. *Pertama, unified paradigm* (paradigma integralistik), yaitu agama dan negara merupakan satu kesatuan (*integrated*), dan politik atas negara merupakan bagian dari agama; negara merupakan lembaga politik dan lembaga agama sekaligus. Wahid dan Rumadi menjelaskan bahwa paradigma ini dianut oleh Syi'ah dan Suni yang diwakili oleh Abu al-A'la al-Maududi; dan paradigma ini kemudian melahirkan paham negara-agama (kehidupan negara diatur dengan prinsip-prinsip agama) sehingga melahirkan konsep *al-Islam din wa dawlat* (Islam adalah agama [dan sekaligus] negara). *Kedua, symbiotic paradigm* (paradigma simbiotik); agama dan negara berhubungan secara simbiosis (hubungan saling menguntungkan dan bersifat timbal balik); agama memerlukan negara dan negara juga memerlukan agama. Pendukung paradigma ini adalah al-Mawardi (w. 1058 M). Beliau menjelaskan bahwa penegakan negara merupakan tugas suci yang dituntut oleh agama sebagai salah satu perangkat untuk mendekatkan diri kepada Allah. *Ketiga, secularistic Paradigm* (paradigma sekularistis). Paradigma ketiga ini merupakan penolakan terhadap dua paradigma sebelumnya (paradigma integralistik dan simbiotik). Penganut paradigma ini mengajukan pemisahan (*disparitas*) agama dan negara atau pemisahan negara dan agama. Salah seorang pemrakarsa paradigma ini adalah Ali Abd al-Raziq (1887-1966 M). Hubungan agama dengan negara di Indonesia juga telah diteliti dan dijelaskan oleh banyak ahli. Di antara mereka adalah Fakhri Ali, Bahtiar Effendi, dan M. Syafi'i Anwar. Akan tetapi, di antara penjelasan mengenai hubungan agama dengan negara di Indonesia yang paling rinci dari segi sejarah adalah M. Syafi'i Anwar. Hal menarik mengenai hubungan antara agama dengan negara di Indonesia adalah suatu jalan tengah (sintesis) antara negara agama (paradigma integrasi dan simbiosis) dengan negara sekuler (paradigma sekuler), yaitu Indonesia bukanlah negara agama, dan juga bukan negara sekuler. Suatu pernyataan politik yang menarik banyak pihak untuk dikaji dan diteliti. M. Syafi'i Anwar

Pada dasarnya, pola hubungan “abu-abu” antara Islam dengan negara seperti terjadi di Indonesia merupakan pola hubungan yang keempat. Sepertinya, pola hubungan yang ini juga berlangsung di sejumlah negara yang sebagian penduduknya beragama Islam.

telah meneliti pola hubungan Islam dengan negara pada masa Orde Baru (1966-1998). Menurutnya, dalam kurun waktu 32 tahun, terdapat tiga pola (fase) hubungan antara Islam dengan negara. *Pertama*, fase hubungan antagonistik (1966-1981); yaitu hubungan agama dengan negara yang ditandai dengan hegemoni politik (negara) terhadap agama (ulama) dan kebijakan politik Orde Baru telah melahirkan ketegangan yang mempersoalkan hubungan antara Islam dengan negara. *Kedua*, fase resiprokal kritis (1982-1985), yaitu hubungan yang ditandai dengan dimualinya keterbukaan dari masing-masing pihak. Pemerintah memberikan ruang terhadap kalangan Islam dalam wilayah politik dan sebaliknya. Fase ini dinilai maemberi arti penting bagi pencapaian tujuan masing-masing dalam mempertegas arah pembangunan bangsa di segala bidang. *Ketiga*, fase akomodatif (1985-1998), yaitu pola hubungan yang lebih dinamis antara Islam dengan negara. Beberapa kalangan politisi Islam yang masuk dalam struktur pemerintahan Orde Baru merupakan indikator penting yang mendukung pola hubungan yang harmonis antara Islam dengan negara. Beberapa politisi Islam mendapat tempat yang cukup istimewa di lembaga negara yang sekaligus melahirkan sejumlah kebijakan pemerintah bagi kepentingan umat Islam itu sendiri. Barang kali, pernyataan bahwa Indonesia bukan negara agama tapi juga bukan negara sekuler dibuktikan dengan hubungan simbiosis antara gama dengan negara, fase-fase tersebut menunjukkan hubungan “simbiosis” yang ditandai dengan ketegangan (berlawanan), saling mengerti dan memahami, serta hubungan akomodatif (saling memberi dan saling menerima). Lihat Marzuki Wahid dan Rumadi *Fiqh Madzhab Negara: Kritik atas Politik Hukum Islam di Indonesia* (Yogyakarta: LKiS, 2001), cet. ke-1, hlm. 22-32; M. Syafi`i Anwar, *Pemikiran dan Aksi Politik Islam di Indonesia: Sebuah Kajian Politik tentang Cendekiawan Muslim pada Masa Orde Baru*, (Jakarta: Paramadina, 1995); dan Fakhri Ali dan Bachtiar Effendi, *Merambah Jalan Baru Islam: Rekonstruksi Pemikiran Islam Indonesia Masa Orde Baru*, (Bandung: Mizan, 1985).

Pola hubungan antara Islam dengan negara—secara langsung maupun tidak—berhubungan dengan pola hubungan antara Islam dengan hukum. Hukum Islam yang termasuk wilayah personal (seperti yang terdapat dalam kitab-kitab fikih yang masih menjadi pegangan masyarakat, terutama pesantren-pesantren) digeserkan ke wilayah-wilayah publik yang prosesnya juga tidak lagi personal. Qanun (taqin, proses pembentukan qanun) adalah ajaran agama Islam yang dibangun atas dua otoritas: otoritas akademik yang diemban oleh ulama dan cendekiawan muslim, dan otoritas politik; orang-orang yang terlibat dalam perumusannya didasarkan atas kewenangan yang diperoleh melalui jalur perjuangan politik, bukan akademik. Dua pihak ini bermusyawarah dalam merumuskan qanun untuk kemaslahatan manusia.

Belakangan, taqin dijadikan sebagai salah satu mata kuliah di sejumlah perguruan tinggi Islam, terutama jenjang Strata 3 (S3) Program Studi Hukum Islam pada Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Gunung Djati Bandung. Mata kuliah ini—dalam konteks Indonesia—tergolong baru sehingga literatur yang beredar juga belum tampak (untuk tidak menyebut tidak ada). Penelusuran literatur dan identifikasi ilmu-ilmu yang terkait dengan mata kuliah ini telah dilakukan sejak tahun 2004 M. Akan tetapi, hasilnya belum memuaskan. Oleh karena itu, penelitian ini pada dasarnya berusaha menelusuri dan menjelaskan materi ilmu taqin ahkam dengan harapan agar dijadikan bahan awal bagi mahasiswa dan peminat hukum Islam yang ingin mendalami taqin ahkam secara benar dan baik.

B. Masalah Penelitian

Masalah penelitian ini adalah belum tersedianya informasi yang memadai mengenai materi ilmu taqin ahkam. Adapun rincian masalahnya adalah:

1. Apa cakupan ilmu taqin ahkam?
2. Bagaimana aspek-aspek ilmu taqin ahkam?
3. Bagaimana metode analisis dan Pengembangan ilmu taqin ahkam?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk menyediakan informasi yang memadai mengenai materi ilmu taqin ahkam. Adapun tujuan yang lebih rinci adalah untuk mengetahui: (1) cakupan ilmu taqin ahkam; (2) aspek-aspek ilmu taqin ahkam; dan (3) metode analisis dalam ilmu taqin ahkam.

D. Kerangka Pemikiran

Dalam sosiologi hukum dikatakan bahwa hukum dapat dikelompokkan sebagai hukum yang hidup di masyarakat apabila: *pertama*, berlaku secara yuridis (pemberlakuan hukum didasarkan pada kaidah yang tingkatannya lebih tinggi). Bila berlaku hanya secara yuridis, hukum termasuk kaidah yang mati (*dode regel*); *kedua*, berlaku secara sosiologis (hukum dapat dipaksakan keberlakuannya oleh penguasa meskipun masyarakat menolaknya [teori kekuasaan] atau hukum berlaku karena diterima dan diakui oleh masyarakat [teori pengakuan]). Apabila berlaku hanya secara sosiologis dalam teori kekuasaan, hukum hanya akan menjadi alat untuk memaksa; dan

ketiga, berlaku secara filosofis (sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi). Apabila berlaku hanya secara filosofis, hukum hanya akan menjadi kaidah yang di-cita-citakan (*ius constituendum*).⁶

Secara filosofis, dapat dijelaskan bahwa cita-cita hidup seorang muslim adalah mendapatkan rida Allah. Simbol pencapaian cita-cita tersebut adalah surga (kebahagiaan); dan simbol penyimpangan atas cita-cita tersebut adalah kesengsaraan (neraka). Ajaran yang berkenaan dengan cita-cita ini disebut iman (*tawhîd*). Menurut ahli ilmu kalam, iman itu terdiri atas pengakuan (*iqrâr*) akan keesaan Allah dengan berbagai akibat dan medianya; dibenarkan dengan hati (*tash-dîq*), dan perintah-cegahan Allah dan rasul-Nya ditaati dengan sebaik-baiknya (*`amal bi al-jawârih*).⁷

6. Lihat Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah, *Sosiologi Hukum dalam Masyarakat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1987), cet. ke-3, h. 13-14.
7. Perdebatan mengenai batasan (definisi) iman dijelaskan dalam berbagai kitab ilmu kalam. Perdebatan ulama berkisar sekitar komponen yang membentuk iman; terutama perdebatan mengenai sekitar amal (apakah termasuk iman atau bukan); setelah itu, perdebatan mereka diteruskan dengan sifat fluktuasi iman: apakah iman itu tetap (stabil, statis, tidak bertambah juga tidak berkurang), ataukah mengalami fluktuasi. Lihat Muhammad Ibn Idris al-Syafi`i, *al-Fiqh al-Akbar*, (Mekkah: Mushthafa Ahmad al-Baz, t.th), h. 28; Abi al-Fath Muhammad `Abd al-Karim Ibn Abi Bakr Ahmad al-Syahristani, *al-Milal wa al-Nihal*, (Beirut: Dar al-Fikr, t.th), h. 139; Abi al-Hasan al-Asy`ari, *Kitâb al-Luma` fi al-Radd `alâ Ahl al-Zaygh wa al-Bida`*, (t.t: al-Maktabah al-Azhariyyah li al-Turats, t.th), h. 123; Abu al-Yusr Muhammad Ibn Muhammad Ibn `Abd al-Karim al-Bazdawi, *Ushûl al-Dîn*, (t.t: Dar al-Ihya' al-Kutub al-`Arabiyyah, 1963), h. 146-149; dan Abu Manshur al-Maturidi, *Syarh al-Fiqh al-Akbar*, dalam *Rasâ'il al-Sab`at fi al-'Aqâ'id*, (Hederabad: Jam`iyah Da'irat al-Ma`arif al-Utsmaniyyah, 1948), h. 373-377.

Cita-cita yang bersifat filosofis itu hanya dapat dicapai dengan jalan taat (menjalankan perintah-Nya dan menjauhi cegahan-Nya). Oleh karena itu, penyimpangan dan pelanggaran terhadap perintah dan cegahan Allah merupakan deviasi dari cita-cita filosofis umat Islam. Cita-cita mulia itu mesti dibuktikan dalam bentuk nyata, empiris-sosiologis.

Pencapaian cita-cita mulia berdasarkan ajaran agama yang dinilai suci, di samping mendapat dukungan sosiologis-kultural, juga dapat dimasukkan pada wilayah politik hukum yang pada akhirnya memerlukan proses penguatan secara politik. Proses ini disebut *taqnîn*, yaitu suatu proses yang melibatkan wilayah politik untuk memberlakukan dan mempertahankan kaidah untuk mencapai cita-cita secara bersama-sama.

Gagasan pembentukan dan pemberlakuan syari`at Islam di berbagai daerah (sebagai respons atas bergulirnya reformasi dan otonomi daerah), merupakan "bukti" akan kembalinya gairah ulama-politisi yang berkeinginan untuk mengimplementasikan syari`at dalam berbagai sendi kehidupan: wilayah privat dan wilayah publik. Nangroe Aceh Darussalam adalah propinsi yang mendapatkan hak istimewa, keistimewannya terletak pada kebolehan implementasi syari`at dalam berbagai sendi kehidupan. Di Jawa Barat, pelaksanaan syari`at Islam disuarakan oleh ulama di tingkat kabupaten. Di antaranya adalah Cianjur dengan Gerakan Marhamah; Garut, Tasikmalaya, dan Ciamis.

Secara sosiologis-politis, "tarik-ulur" dan perdebatan yang melelahkan mengenai keharusan pelaksanaan syari`at Islam di Indonesia bagi para pemeluknya terjadi sejak awal kemerdekaan (1945). Para politisi Muslim kalah dalam perjuangan tersebut. Akan tetapi, kekaalahan tersebut tidak pudar begitu

saja, terbentuknya partai-partai Islam setelah reformasi, se-
ruang pemberlakuan syari`at Islam di sejumlah propinsi, ka-
bupaten/kota di Indonesia, adalah salah satu tanda bahwa
gairah untuk melaksanakan syari`at Islam masih terpelihara
di kalangan umat Islam.

Dalam seting sosial yang demikian, mata kuliah ilmu
taqniin ahkam mendapatkan “tempat yang terhormat.” Bagai-
manapun, pembumian syari`at Islam tidak dapat dilepaskan
dari kemampuan umat Islam dalam mengadopsi dan meng-
adaptasi “syariat Islam” dari berbagai sumber dengan meng-
gunakan kerangka ilmu peraturan perundang-undangan. Il-
mu perundang-undangan untuk sementara dianggap sama
dengan ilmu taqniin ahkam. Ilmu ini diharapkan dapat menyi-
apkan mahasiswa mampu memperhatikan sumber-sumber
hukum (baik yang dinilai sakral maupun yang profan), ke-
mampuan teknis untuk mengubah bahasa fikih dan fatwa
menjadi bahasa undang-undang (qanun), dan implementasi
hukum Islam yang berkaitan dengan kesadaran hukum masya-
rakat Muslim dan aparat-aparat penegak hukum.

E. Metode dan Langkah-langkah Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif.⁸ Pendeka-
tan kualitatif digunakan karena data yang dikumpulkan bersi-

8 Terdapat istilah-istilah lain yang sepadan dengan istilah penelitian
kualitatif. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam Robert C. Bogdan dan
Sar Knop Biklen, *Qualitative research for Education: An Introduction to
Theory and Methods* (Boston: Allyn and Bacon Inc. 1982), hlm. 3; Lexy
J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: Rosdakarya.
1989), hlm. 2; Janice M. Morse, “Emerging from Data: The Cognitive
Processes of Analysis in Qualitative Inquiry” dalam Janice M. Morse (ed.),

fat kualitatif (pemikiran), yaitu proses penetapan peraturan perundang-undangan. Metode yang yang digunakan adalah *book survey*.

1. Langkah Awal Penelitian

Langkah-langkah awal penelitian adalah: *pertama*, penegasan fokus penelitian; *kedua*, pembuatan pedoman penelitian dan hal-hal lain yang bersifat teknis, seperti penentuan pedoman transliterasi Arab-Latin; dan *ketiga*, melakukan konsultasi kepada sejumlah pakar yang dipandang memiliki minat dan perhatian yang cukup besar terhadap pemikiran hukum Islam. Di antara mereka yang memberikan sumbangan pikiran adalah KH. A. Dajzuli,⁹ dan Juhaya S. Praja.¹⁰

2. Langkah-langkah Penelitian

Data yang didapat dari sumber-sumber tersebut diteliti dengan: (a) memperhatikan alasan yang digunakan, (b) data yang diperoleh dikelompokkan ke dalam bab-bab dengan mengikuti sistematika ilmu perundang-undangan; dan (c) didokumentasikan dalam bentuk catatan.

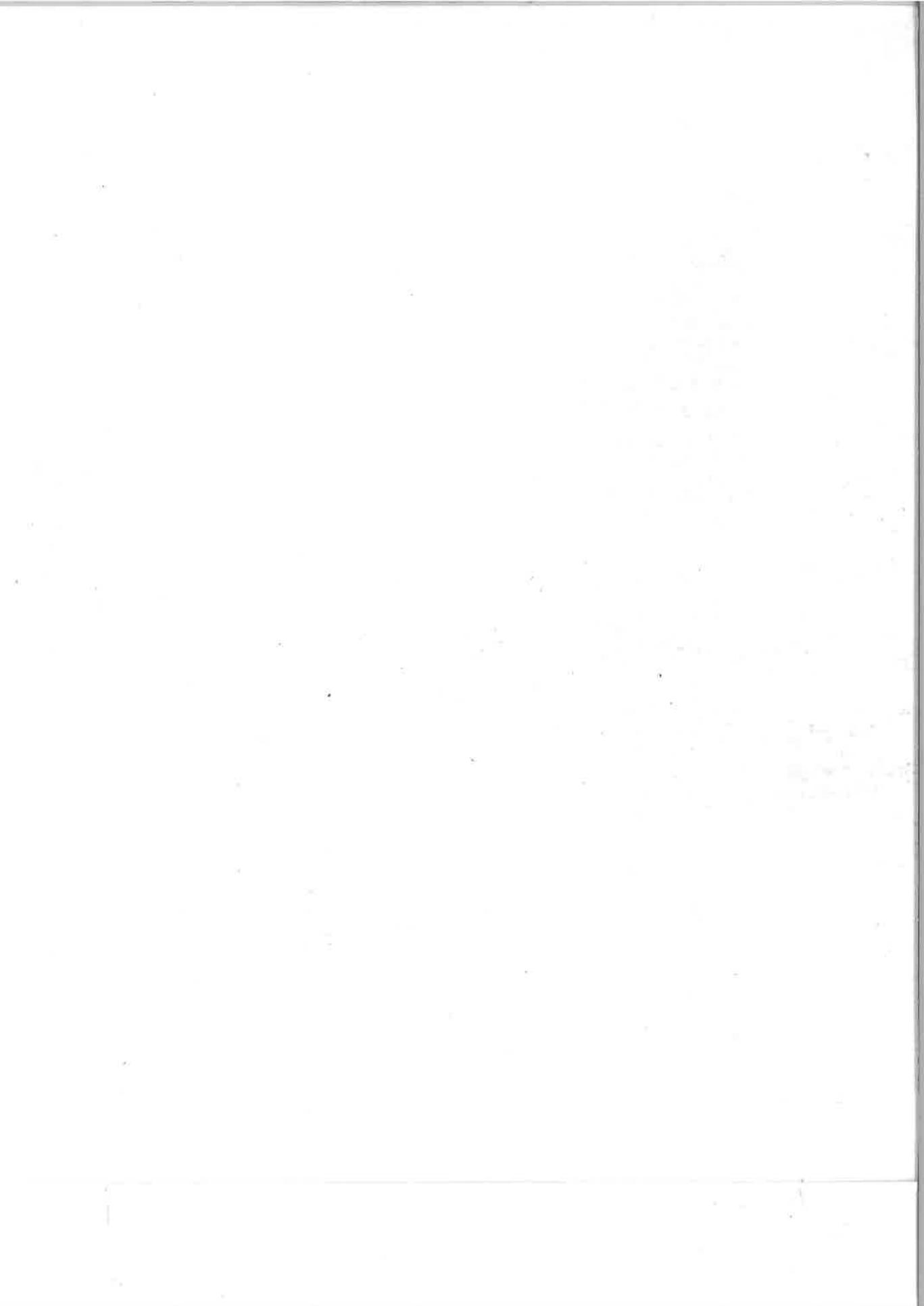
Critical Issues in Qualitative Research Methods (United Kingdom: SAGE Publications, Inc. 1994), hlm. 35; dan Parsudi Suparlan, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Jakarta: Program Pascasarjana UI. 1994), hlm. 8, t.d.

9. Guru Besar Ilmu Fiqih pada Fakultas Syari'ah UIN SGD Bandung dan sekarang menjadi DPS Bank Jabar Syari'ah dan Masyarakat Ekonomi Syari'ah (MES) Jabar.
10. Guru Besar Filsafat Hukum Islam pada Fakultas Syari'ah IAIN SGD Bandung dan sekarang menjadi anggota Masyarakat Ekonomi Syari'ah (MES) Jabar.

3. Instrumen Penelitian dan Analisis Data

Instrumen dalam penelitian kualitatif adalah peneliti itu sendiri. Kedudukan peneliti dalam penelitian kualitatif adalah perencanaan, pelaksana, pengumpul data, penafsir data, dan pelapor hasil penelitian.¹¹

11. Alan Bryman "Qualitative Research: Further Reflecting on Their Interogration" dalam Julia Brannen, *Mixing Methods: Qualitative and Quantitatinve Research*, (USA: Avebury. 1993), hlm. 59-60.



BAB II
HAKIKAT PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
(AL-QANUN)

Pada bagian ini dijelaskan mengenai: (1) norma hukum dan undang-undang serta sifat-sifatnya; (2) unsur dan hirarki undang-undang; (3) ruang lingkup peraturan perundang-undangan; dan (4) kerangka umum peraturan perundang-undangan.

A. Norma Hukum dan Undang-undang

Semenjak lahir, manusia telah memiliki hasrat untuk hidup teratur. Namun, apa yang dianggap teratur oleh seseorang belum tentu teratur menurut pihak lain. Oleh karena itu, manusia sebagai makhluk sosial memerlukan patokan agar tidak terjadi pertentangan kepentingan karena perbedaan pendapat. Patokan tersebut disebut norma atau kaidah.¹² Norma adalah (aturan atau kaidah) yang mengatur tingkah laku manusia. Setiap norma memiliki: (1) sumber, (2) sifat, (3) tujuan, dan (4) sanksi. Pada dasarnya, norma yang mengatur tingkah laku manusia adalah: agama, moral (kesusilaan), kesopanan, ke-

12. Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada. 2002), cet. ke-4, hlm. 1.

biasaan, dan hukum. Dari segi isi, norma terdiri atas: (1) perintah-perintah (*gebod*), (2) larangan-larangan (*verbod*), dan (3) kebolehan (*mogen*).¹³

Dari segi aliran atau madzhab, hukum didefinisikan dari sudut pandang yang ragam. Keragamannya dapat dilihat dalam gambar di bawah ini.

Gambar 1: Pengertian Hukum Menurut Aliran-aliran

| No. | Aliran Hukum | Pengertian Hukum |
|-----|--------------|---|
| 1. | Hukum Alam | Hukum adalah rumusan akal tentang keadilan. |
| 2. | Positivisme | Hukum adalah perintah penguasa (<i>command of law-giver</i>). |
| 3. | Sejarah | Hukum adalah rumusan pengalaman. |
| 4. | Realis | Hukum adalah sesuatu yang digunakan oleh para hakim dalam memutus perkara. |
| 5. | Marxisme | Hukum adalah peraturan-peraturan yang digunakan oleh kelas pemeas untuk mengabadikan kepentingannya.* |

Dalam pengertian yang umum, hukum adalah himpunan petunjuk-petunjuk hidup (perintah-perintah dan larangan-larangan) yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat

13. Achmad Roestandi dan Ibrahim Bachtiar, *Pengantar Teori Hukum* (Bandung: Koperasi Mahasiswa UNINUS. 1988), hlm. 9-12.

* *Ibid.*, hlm. 15.

dan seharusnya ditaati oleh masyarakat yang bersangkutan; pihak atau pihak-pihak yang melakukan pelanggaran terhadap petunjuk-petunjuk tersebut akan disanksi (dihukum) oleh pemerintah yang bersangkutan.¹⁴

Sedangkan Mochtar Kusumaatmadja menjelaskan bahwa hukum adalah keseluruhan asas dan kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat yang meliputi lembaga-lembaga (institusi) dan proses-proses yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah itu dalam masyarakat.¹⁵

Roestandi dan Bachtiar menyederhanakan pengertian hukum dengan mengatakan bahwa hukum adalah: (1) norma (petunjuk hidup yang berupa perintah dan cegahan); (2) yang berasal dan atau mendapat pengesahan dari Negara; (3) bertujuan untuk mewujudkan keadilan dan ketertiban dalam masyarakat; dan (4) mempunyai sanksi yang tegas dan nyata dari Negara terhadap mereka yang tidak mentaatinya.¹⁶

Pengertian hukum yang dijelaskan oleh Roestandi dan Bachtiar mengisyaratkan bahwa hukum yang dimaksud adalah undang-undang. Sebagai dikatakan Faried Ali, undang-undang dalam arti formal adalah setiap keputusan pemerintah,¹⁷ baik isinya berupa penetapan (*beschikking*) maupun peraturan (*regeling*).¹⁸ Kelihatannya, keputusan penyeleng-

14. E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia* (Jakarta: PT Penerbit dan Balai Buku Ichtiar. 1959), cet. Ke-5, hlm. 11-12.

15. Roestandi dan Bachtiar, *Pengantar Teori*, hlm. 15.

16. *Ibid.*

17. Faried Ali, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada. 1996), hlm. 181.

18. Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya* (Yogyakarta: PT Penerbit Kanisius. 1998), hlm. 33.

gara Negara disebut undang-undang karena dilihat dari segi pembentuknya (yaitu penyelenggara Negara); dan disebut peraturan karena sifatnya, yaitu mengatur. Oleh karena itu, penyebutan peraturan perundang-undangan kelihatannya menilik pada pembuat dan substansinya.

Dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan bahwa:

1. Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang dimulai dari: (a) perencanaan dan persiapan, (b) teknik penyusunan, (c) perumusan, (d) pembahasan, (e) pengesahan, (f) pengundangan, dan (g) penyebarluasan.¹⁹ Dalam banyak hal, pengertian pembentukan peraturan perundang-undangan semakna dengan pengertian *taqin*.
2. Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.²⁰ Pengertian ini kurang lebih sama dengan pengertian qanun. Sedangkan ketentuan lainnya merupakan penjelasan istilah yang secara langsung berhubungan dengan materi dan proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Di sejumlah Negara Muslim, peraturan perundang-undangan disebut *qanun* (di Aceh disebut Kanun). Dalam pengertian yang umum, qanun adalah kumpulan kaidah yang menjadi pedoman hidup manusia dalam bertindak yang wajib

19. UU Nomor 10 Tahun 2004, pasal 1, ayat (1).

20. UU Nomor 10 Tahun 2004, pasal 1, ayat (2).

ditaati meskipun melalui paksaan dari pihak pemerintah.²¹ Sementara dalam UU tentang Pemerintahan Aceh, qanun dibedakan menjadi dua. Perbedaan ini terutama berhubungan dengan pihak atau tingkatan yang membentuknya. *Pertama*, qanun Aceh; yaitu peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah propinsi yang mengataur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh; dan *kedua*, qanun kabupaten/kota; yaitu peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat kabupaten/kota di Aceh.²²

B. Landasan-landasan Peraturan Perundang-undangan

Landasan-landasan peraturan perundang-undangan harus dipahami oleh para perancang undang-undang karena ia merupakan ruh dan energi (pinjam istilah Supardan Modeong) setiap rancangan peraturan perundang-undangan. Paling tidak, Supardan Modeong menjelaskan lima landasan peraturan perundang-undangan, yaitu: (1) landasan filosofis, (2) landasan sosiologis, (3) landasan yuridis, (4) landasan politis, dan (5) landasan teknis perancangan.

1. Landasan Filosofis

Landasan filosofis pada dasarnya memperlihatkan pandangan hidup suatu bangsa. Indonesia—meskipun mengaku

21. Fikri Ahmad Ukaz, *Falsafat al-Uqubah fi al-Syari'ah al-Islamiyyat wa al-Qanun* (Sa'udi Arabia: Syirkah Mktabah Ukaz, 1982), hlm. 14-15.

22. UU Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 1, (21-22), Ketentuan Umum.

bukan sebagai Negara agama dan juga bukan sebagai Negara sekuler—mengaku sebagai masyarakat yang menganut Teisme (terutama monoteisme). Simbol atau perwujudan pandangan ketuhanan bangsa Indonesia mesti ada dalam peraturan perundang-undangan.

Secara umum, landasan filosofis peraturan perundang-undangan dibedakan menjadi tiga: (1) landasan filosofis vertikal (transsendental); (2) landasan filosofis horizontal; dan (3) landasan filosofis massive. Landasan filosofis massive (falsafah hidup/Pancasila) terdapat di seluruh bagian undang-undang. Secara umum, landasan filosofis vertikal dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia diwujudkan dalam dalam dua bentuk. Landasan filosofis vertikal Qanun (untuk Aceh Darussalam) adalah:

BISMILLAHIR RAHMAANIR RAHIIM
ATAS BERKAT RAHMAT ALLAH YANG MAHA KUASA;

Sementara landasan filosofis vertikal lainnya adalah:

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA;

Landasan filosofis yang bersifat horizontal dalam peraturan perundang-undangan diwujudkan dalam kalimat berikut:

a. Undang-undang

Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
dan
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

b. Perda

Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH....
(nama daerah)
dan
GUBERNUR/BUPATI/WALIKOTA....(nama daerah)

2. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis suatu peraturan perundang-undangan adalah bahwa ketentuan-ketentuan yang dikandungnya sesuai dengan kebutuhan, keyakinan, dan kesadaran hukum masyarakat. Perwujudan landasan sosiologis peraturan perundang-undangan terdapat dalam “konsideran ‘menimbang’” yang diikuti dengan penjelasan mengenai keadaan masyarakat yang sangat memerlukan pengaturan yang hendak diundangkan.

Secara teoritis, Abraham H. Maslow membagi kebutuhan manusia menjadi lima: (1) kebutuhan fisik (*physiological needs*); (2) kebutuhan akan rasa aman (*the safety needs*); (3) kebutuhan akan pergaulan (*the belongingness and love needs*); (4) kebutuhan akan penghargaan (*the esteem needs*); dan (5)

kebutuhan akan penampilan/aktualisasi diri (*the self actualization needs*).²³

Secara implisit, deskripsi mengenai kebutuhan atau keperluan masyarakat dalam UU dapat berupa salah satu atau beberapa kebutuhan dari lima kebutuhan manusia versi Maslow.

3. Landasan Yuridis

Landasan yuridis (landasan hukum, *yuridiche gelding*) sebuah peraturan perundang-undangan adalah peraturan atau sejumlah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang menjadi dasar kewenangan. Landasan yuridis dapat mengetahui kewenangan pejabat atau lembaga yang membentuk UU, dan relevansi materi yang diaturnya dengan kewenangannya.

Bagir Manan menjelaskan bahwa landasan yuridis sebuah peraturan perundang-undangan sangat penting karena menunjukkan:

- a. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang (kompetensi lembaga dan pejabat).

23. Abraham H. Maslow, *Motivation and Personality*, direvisi oleh Robert Frager dkk (USA: R. R. Donnelley and Sons Company. 1970), cet. ke-3, hlm. 17-23. Di samping itu, Maslow juga memperkenalkan pokok-pokok kebutuhan kognitif, seperti kebutuhan untuk mengetahui (*to know*) dan mengerti (*to understand*) yang berhubungan dengan persepsi (*perceptual*), intelektual (*intellectual*), dan pembelajaran (*learning*). Di samping kebutuhan tersebut, juga kebutuhan rasa keindahan dan kesenangan (*aesthetic needs*). Lihat Maslow, *Motivation and Personality*, hlm. 23

- b. Keharusan adanya kesesuaian antara bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat.
- c. Keharusan mengikuti proses dan tatacara tertentu.
- d. Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Perwujudan landasan yuridis sebuah peraturan perundang-undangan terdapat dalam “konsideran ‘mengingat’” yang diikuti dengan sejumlah informasi mengenai peraturan perundang-undangan yang melandasinya, baik dari segi lembaga yang membentuknya maupun dari segi materi kewenangannya.

4. Landasan Politis

Landasan politis sebuah peraturan perundang-undangan adalah pertimbangan yang menjadi dasar pembentukan peraturan perundang-undangan yang harus sejalan dengan haluan politik pemerintah yang termuat dalam Garis-garis Besar Haluan Negara. Namun demikian, tidak semua peraturan perundang-undangan memuat landasan politis secara eksplisit. Akan tetapi, landasan politis tergambar dalam pernyataan filosofis yang bersifat horizontal.

5. Landasan Teknis Perancangan

Landasan ini penting diperhatikan karena bahasa undang-undang kadang-kadang kaku dan sulit dipahami. Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan harus mengandung hal-hal yang harus ada dalam sebuah peraturan perun-

dang-undangan dan disajikan secara benar dan baik. Dengan cara yang demikian, keragaman penafsiran dapat dikurangi.

Di samping lima landasan tersebut, dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 ditetapkan bahwa materi muatan perundang-undangan mengandung asas:

1. Pengayoman.
2. Kemanusiaan.
3. Kebangsaan.
4. Kekeluargaan.
5. Kenusantaraan.
6. Bhineka tunggal ika.
7. Keadilan.
8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan.
9. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
10. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.²⁴

C. Hirarki Peraturan Perundang-undangan dan Ragam Qanun

Dalam ilmu peraturan perundang-undangan, undang-undang dibedakan menjadi dua: undang-undang yang menjadi induk setiap peraturan lainnya (konstitusi, undang-undang dasar, atau Qanun Asasi); dan peraturan perundang-undangan yang menginduk pada undang-undang dasar yang dibedakan berdasarkan obyek yang diaturnya.

Setiap Negara memiliki peraturannya sendiri dalam menentukan peraturan perundang-undangannya. Di Indonesia,

24. UU Nomor 1 Tahun 2004, pasal 6, ayat (1).

urutan peraturan perundang-undangan berdasarkan TAP MPR Nomor III/MPR/2000 pasal 2 adalah:

- a. Undang-undang Dasar 1945;
- b. TAP MPR
- c. Undang-undang.
- d. Peraturan Pengganti Undang-undang (Perpu)
- e. Peraturan Pemerintah;
- f. Keputusan Presiden; dan
- g. Peraturan Daerah.

Dalam pasal 3 TAP MPR Nomor III/MPR/2000 juga ditetapkan bahwa

- a. Peraturan yang dibentuk oleh DPRD Provinsi dan Gubernur, disebut Peraturan Daerah Propinsi;
- b. Peraturan yang dibentuk oleh DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota, disebut Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
- c. Peraturan yang Dibentuk oleh Badan Perwakilan Desa, disebut Peraturan Desa.

Sementara dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditetapkan bahwa hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah:

- a. UUD 45;
- b. Undang-undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden; dan
- e. Peraturan Daerah.²⁵

25. UU Nomor 10 Tahun 2004, pasal 7, ayat (1).

Peraturan daerah meliputi: *pertama*, Peraturan Daerah provinsi yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Propinsi bersama dengan gubernur; *kedua*, Peraturan Daerah kabupaten/kota yang dibuat oleh DPRD kabupten/kota bersama dengan bupati/walikota; dan *ketiga*, Peraturan Desa atau yang setingkat yang dibuat oleh Badan Perwakilan Desa (BPD) atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.²⁶

Sementara itu, dalam sejumlah literatur diinformasikan bahwa qanun hanya dibedakan menjadi dua: qanun pokok (qanun asasi atau konstitusi) dan qanun ikutan (qanun taba'iyah). Selanjutnya qanun taba'iyah dibedakan lagi berdasarkan obyek yang diaturnya dan aspek internal-eksternal yang diaturnya. Qanun yang mengatur obyek secara internal sebuah negara biasanya disebut qanun dakhili; sementara qanun yang mengatur obyek yang berhubungan dengan negara lain biasanya disebut qanun khariji.

Dalam UU tentang Pemerintahan Aceh, sebagai sudah di-singgung pada bagian awal, qanun dibedakan secara hirarkis menjadi dua: *Pertama*, qanun yang disahkan oleh Gubernur setelah mendapat persetujuan bersama dengan DPRA (Dewan Perwakilan Rakyat Aceh); dan *kedua*, qanun kabupataen/kota yang disahkan oleh bupati/walikota setelah mendapat persetujuan bersama dengan DPRK (Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota).²⁷

26. UU Nomor 10 Tahun 2004, pasal 7, ayat (2).

27. UU tentang Pemerintahan Aceh, pasal 232, ayat 1-2.

D. Rangka Umum Peraturan Perundang-undangan

Faried Ali menjelaskan bahwa komponen-komponen yang selalu ada dalam peraturan perundang-undangan adalah:

- a. Nama, nomor, tahun, pejabat yang mengesahkan dan menetapkan peraturan perundang-undangan.
- b. Konsideran yang menjelaskan landasan pengundangan, baik landasan yang bersifat filosofis dan sosiologis (diktum “Menimbang”) maupun landasan yuridis (diktum “Mengingat”).
- c. Diktum yang berisi pasal-pasal.
- d. Tempat, tanggal, pengesahan atau penetapan, dan pejabat yang menanda-tanganinya.
- e. Tempat, tanggal, dan pejabat yang menandatangani pengundangan serta pemberian nomor dan tahun pada Lembaran Negara atau Lembaran Daerah.²⁸

Sementara Irawan Soejoto, sebagai dikutip oleh Ali, menjelaskan bahwa komponen peraturan perundang-undangan adalah rubrik-rubrik yang selalu ada dalam setiap peraturan perundang-undangan. Rubrik-rubrik tersebut adalah: (1) ketentuan umum, (2) ketentuan pidana, (3) ketentuan peralihan, dan (4) ketentuan penutup.²⁹

Pada dasarnya, penjelasan Ali dan Soejoto antara lain merujuk pada Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 21 Tahun 2001 tanggal 18 Juli 2001 tentang Teknik Penyusunan dan Materi Muatan Produk-produk Hu-

28. Ali, *Hukum Tata*, hlm. 224.

29. *Ibid.*, hlm. 224-225.

kum Daerah. Dalam keputusan tersebut dijelaskan bahwa produk-produk hukum daerah disusun dengan kerangka struktural sebagai berikut: (1) penamaan/judul; (2) pembukaan; (3) batang tubuh; (4) penutup; dan (5) lampiran bila diperlukan.

Ketentuan lain yang menyangkut penamaan peraturan daerah adalah: (1) setiap produk hukum mempunyai nama/judul; (2) penamaan produk hukum memuat keterangan mengenai jenis, nomor, tahun, dan nama produk hukum yang diatur; (3) nama produk hukum dibuat secara singkat dan mencerminkan isinya; dan (4) judul ditulis dengan huruf kapital tanda diakhiri dengan tanda baca.³⁰

E. Tujuan Pembentukan dan Keabsahan Qanun di Aceh

1. Tujuan Pembentukan Qanun

Dalam UU tentang Pemerintahan Aceh ditetapkan bahwa tujuan pembentukan qanun adalah dalam rangka: (1) penyelenggaraan Pemerintahan Aceh dan kaputen atau kota; dan (2) penyelenggaraan tugas pembantuan.³¹

Tujuan tersebut pada dasarnya sama saja dengan pembentukan peraturan daerah di daerah-daerah lain. Tujuan pertama berkaitan dengan posisi propinsi dan kabupaten atau kota sebagai daerah otonom; dan tujuan kedua berkaitan dengan posisi daerah sebagai “kepanjangan tangan” dari peme-

30. Lihat Lampiran Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 21 Tahun 2001 tanggal 18 Juli 2001 tentang Teknik Penyusunan dan Materi Muatan Produk-produk Hukum Daerah.

31. UU Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 233, ayat (1).

rintahan pusat dalam melaksanakan sejumlah pembangunan yang bersifat nasional.

2. Hak Inisiatif dan Hak Prakarsa

Dalam UU tentang Pemerintahan Aceh diinformasikan mengenai hak prakarsa dan hak inisiatif sebagai proses awal dalam pembentukan qanun. Rancangan qanun dapat berasal dari DPRA atau Gubernur (untuk qanun Aceh tingkat propinsi) dan berasal dari DPRK atau bupati/walikota (untuk qanun di Aceh pada tingkat kabupaten/kota).³² Oleh karena itu, dalam UU tersebut ditetapkan bahwa Qanun Aceh disahkan oleh Gubernur setelah mendapat persetujuan bersama dengan DPRA (qanun di tingkat propinsi); dan qanun kabupaten/kota disahkan oleh bupati/walikota setelah mendapat persetujuan bersama dengan DPRK.³³

F. Ragam Qanun dalam Sejarah

Dalam Enskilopedi Hukum Islam dijelaskan mengenai ragam dan sejarah qanun di dunia Islam. Tulisan ini merupakan penyederhanaan dari buku tersebut yang diperkaya dengan beberapa rujukan sebagai pelengkap.

Dalam sejarah, qanun dibedakan menjadi empat: pertama, *al-qanun al-duali* (kumpulan kaidah dan peraturaran yang dibuat untuk mengatur hubungan antarnegara [internasional] yang wajib dipatuhi oleh masing-masing negara); kedua, *al-qanun al-dusturi* (kumpulan kaidah yang mengatur

32. UU Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 239, ayat (1).

33. UU Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 232, ayat (1) dan (2).

dasar negara dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis [konvensi] maupun yang tertulis [konstitusi]); ketiga, *al-qanun al-jaza'i* (kumpulan kaidah yang mengatur balasan atau hukuman terhadap tindak kejahatan pidana); dan keempat, *al-qanun al-madani* (kumpulan kaidah yang mengatur hubungan antara seseorang dan orang lain dalam hal kebendaan, seperti jual beli, utang-piutang, dan transaksi lainnya, yang berkaitan dengan harta benda).³⁴

Qanun tersebut dibagi lagi ke dalam ruang lingkup yang lebih spesifik. *Al-qanun ad-duwali* terbagi dua: *al-qanun ad-duwali al-khass* dan *al-qanun ad-duwali al-'am*. *Al-qanun ad-duwali al-khass* mengatur hubungan keperdataan antara seseorang dan yang lainnya yang berbeda kewarganegaraan, seperti jual beli, perjanjian, sewa-menyewa, dan utang piutang. Sementara *al-qanun ad-duwali al-'am* membahas tentang hubungan diplomatik antara satu negara dan negara lainnya, seperti pengangkatan duta besar dan konsul, hak keberatan korps diplomatik, serta peraturan perang dan damai.³⁵

34. Nasrun Haroen (Pemimpin Redaksi), *Esnsiklopedi Hukum Islam* (Jakarta: PT Ichtiar Baru van Hove. 2003), vol. 5, hlm. 1439-1448.

35. *Ibid.* Informasi tentang syari'at Islam di Aceh dapat dilihat antara lain dalam Rusjdi Ali Muhammad, *Revitalisasi Syari'at Islam di Aceh: Problem, Solusi, dan Implementasi* (Jakarta: Logos Wacana Ilmu. 2003).

BAB III

ILMU TAQININ DAN ILMU PERUNDANG-UNDANGAN

Pada bagian ini dijelaskan mengenai: (1) pengertian taqnin dalam sejumlah literatur yang ditulis dalam Bahasa Arab; dan (2) segi-segi taqnin. Sementara ragam (macam-macam) qanun tidak dibahas pada bagian ini karena sudah dibahas pada pembahasan tentang sejarah taqnin.

A. Pengertian Taqnin

Abd al-Rahman Abd al-'Aziz al-Qasim (Doktor lulusan Fakultas Hukum Universitas Kairo), berdasarkan literatur yang dapat ditelusuri, merupakan ulama pertama yang paling serius menjelaskan taqnin dalam berbagai pendekatan. Buku yang ditulisnya berjudul *al-Islâm wa Taqnîn al-Ahkam: Da'wat Mukhlasat li Taqnin Ahkam al-Syari'at al-Islamiyyat*. Buku ini diterbitkan atas legitimasi ulama besar Universitas al-Azhar, yaitu Muhammad Abu Zahrah.

Arti qanun secara bahasa adalah tempat mengembalikan segala sesuatu (مقياس كل شيء). Asal-usul kata taqnin (jamaknya qawanin) dari segi penyerapannya ke dalam Bahasa Arab masih diperselisihkan. Menurut satu dugaan, qanun berasal dari

Bahasa Romawi; sedangkan menurut versi lain, kata tersebut berasal dari Bahasa Persia. Sedangkan secara istilah, qanun adalah kumpulan kaidah-kaidah yang memiliki daya paksa yang berkaitan dengan keteraturan hidup bermasyarakat (مجموعة القواعد الملزمة التي تنظم علاقات الناس في المجتمع).³⁶ Definisi yang dijelaskannya dikutip dari kitab al-Madkhal li al-'Ulum al-Qanuniyyat karya Sulaiman Marqis.

Menjalankan syari'at Islam melalui kekuasaan negara dengan cara taqnin tidak berarti tidak memiliki risiko. Secara logika, keberlakuan qanun secara implisit dapat dibatasi; karena suatu qanun, pada kenyataannya dapat diamandir (bahkan dibatalkan) dengan qanun yang baru. Oleh karena itu, pemberlakuan syari'at Islam melalui lembaga struktural bisa jadi akan "merendahkan" syari'at Islam itu sendiri. Akan tetapi, Yusuf al-Qardawi kelihatannya memandang bahwa pemberlakuan syariat melalui institusi Negara sangat penting. Yusuf al-Qardawi menjelaskan silang pendapat mengenai taqnin syari'ah. Beliau menjelaskan bahwa kebanyakan ahli peradaban (Muslim) kontemporer berpendapat bahwa kesulitan menerapkan syari'at Islam di kalangan masyarakat muslim setelah fase kemerdekaan karena tidak ada taqnin syari'at Islam (inna min al-'uqbât fi sabîl tathbîq al-syari'at fi mujtami'atinâ ba'da al-istiqlâl—'adam taqnîniha).³⁷ Taqnin, dalam pandangan Qardawi, adalah merumuskan hukum

36. *Ibid.* Informasi tentang syari'at Islam di Aceh dapat dilihat antara lain dalam Rusjdi Ali Muhammad, *Revitalisasi Syari'at Islam di Aceh: Problem, Solusi, dan Implementasi* (Jakarta: Logos Wacana Ilmu. 2003).

37. *Ibid.* Informasi tentang syari'at Islam di Aceh dapat dilihat antara lain dalam Rusjdi Ali Muhammad, *Revitalisasi Syari'at Islam di Aceh: Problem, Solusi, dan Implementasi* (Jakarta: Logos Wacana Ilmu. 2003).

dalam susunan yang terdiri atas fasal-fasal, ayat-ayat, dan nomor-nomor (أن تضاع الأحكام في صورة مواد قانونية مرتبة مرقمة).³⁸ Pengertian taqnin seperti dijelaskan al-Qardawi lebih berorientasi pada asas yang menyangkut teknis penyusunan peraturan perundang-undangan. Karena kalimat yang disusunnya menggunakan kalimat pasif (mabni majhul), maka pihak yang menetapkannya menjadi samar; karena dari ilmu peraturan perundang-undangan, hanya pihak yang memiliki otoritas yang dapat membentuk peraturan perundang-undangan. Definisi tersebut agak berbeda dengan definisi qanun yang disusun oleh 'Abd al-Qadir 'Awdah.

'Awdah menjelaskan bahwa qanun adalah rumusan kaidah-kaidah yang temporal yang disusun oleh masyarakat untuk mengatur kepentingan mereka dan memenuhi kebutuhannya (عبارة عن قواعد مؤقتة تضعها الجماعة).³⁹ Definisi ini menjelaskan pihak yang membuat qanun, yaitu masyarakat. Akan tetapi, tetap saja definisi ini pun masih memiliki kekurangan, terutama mengenai pihak-pihak yang representatif yang menggambarkan keragaman kecenderungan masyarakat dan cara (termasuk mekanisme dan teknik) dalam menyusun qanun.

Penjelasan makna taqnin seperti dijelaskan oleh ulama pada dasarnya mengandung asumsi bahwa qanun sama dengan taqnin. Padahal, keduanya memiliki perbedaan orien-

38. *Ibid.* Informasi tentang syari'at Islam di Aceh dapat dilihat antara lain dalam Rusjdi Ali Muhammad, *Revitalisasi Syari'at Islam di Aceh: Problem, Solusi, dan Implementasi* (Jakarta: Logos Wacana Ilmu. 2003).

39. *Ibid.* Informasi tentang syari'at Islam di Aceh dapat dilihat antara lain dalam Rusjdi Ali Muhammad, *Revitalisasi Syari'at Islam di Aceh: Problem, Solusi, dan Implementasi* (Jakarta: Logos Wacana Ilmu. 2003).

tasi. Paling tidak, perbedaannya terletak pada orientasinya. Qanun lebih berorientasi pada hasil (produk) dan isi, sementara taqin lebih berorientasi pada proses. Oleh karena itu, keduanya berbeda. Di antara ulama yang menjelaskan makna taqin (bukan dengan pengertian qanun) adalah Yusuf al-Qardawi, yaitu merumuskan hukum dalam susunan yang terdiri atas bab, pasal, ayat, dan nomor atau tanda lainnya yang semakna. Hukum dalam pengertian ini lebih dekat dengan “peraturan perundang-undangan” seperti telah disinggung pada bagian sebelumnya.

Pada dasarnya, ilmu taqin ahkam—kurang lebih—sama dengan ilmu peraturan perundang-undangan. Ilmu ini menjelaskan mengenai proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Meski demikian, ilmu taqin ahkam sebaiknya tidak terbatas pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan; sebaiknya ia juga menjelaskan dinamika penerapannya (law implementation), sanksi bagi yang melanggarnya (law enforcement), serta dinamika pemikiran yang timbul sebagai respon terhadap implementasi peraturan perundang-undangan Islami.

B. Qanun dan Pembidangan Fikih

Pada dasarnya, fikih dapat dibedakan menjadi tiga: pertama, fikih yang mengatur tentang hubungan manusia dengan Allah (fikih ibadah); kedua, fikih yang mengatur tentang hubungan manusia dengan sesamanya dan makhluk lainnya (fikih muamalah); dan ketiga, fikih yang mengatur tentang hukuman dan sanksi bagi yang melanggar fikih ibadah dan muamalah (fikih jinayah). Akan tetapi, dalam sejarah tercatat bahwa

ulama membedakan dan membagi fikih dengan pendekatan dan hasil yang tidak seragam.

Ibn Jaza al-Maliki, pengarang kitab *Qawanin al-Syar`iyyah wa Masa'il al-Furu' al-Fiqhiyyah*, menjelaskan bahwa fikih dibedakan menjadi dua: ibadah dan muamalah. Topik-topik terpenting dalam bidang ibadah adalah: (1) *thaharah*. Pembahasan utama dalam bidang ini adalah: (a) air (alat untuk bersuci), (b) najis, (c) wudlu, (d) mandi, (e) tayamum, (f) haidl, dan (g) nifas; (2) shalat, (3) zakat, (4) puasa, (5) i'tikaf, (6) jenazah, (7) haji dan 'umrah, (8) masjid, (9) sumpah dan nadzar, (10) jihad, (11) makanan dan mi-numan, dan (12) kurban dan sembelihan.⁴⁰

Topik-topik terpenting dalam bidang mu'amalah adalah: (1) perka-winan dan perceraian, (2) *uqubah* (*hudud, qishash*, dan *ta'zir*), (3) jula-beli, (4) bagi hasil (*qiradl*), (5) gadai, (6) *al-musyaqah*, (7) *al-muzara-`ah*, (8) upah dan sewa (*al-ijarah*), (9) pemindahan utang (*al-hiwalah*), (10) *al-syuf`ah*, (11) *al-wakalah*, (12) pinjam-meminjam (*al-`ariyah*), (13) barang titipan, (14) *ghashb*, (15) barang temuan (*al-luqa-thah*), (16) jaminan (*al-kafalah*), (17) sayembara (*al-ji`alah*), (18) perseroan (*syirkah*), (19) peradilan (*al-qadla*), (20) wakaf (*al-waqf* atau *al-habs*), (21) hibbah, (22) penahanan dan pemeliharaan (*al-hajr*), (23) wasiat, dan (24) *fara'idl* (pembagian harta pusaka).⁴¹

Ulama Hanafiah, di antaranya Ibn `Abidin al-Hanafi, berpendapat bahwa fikih dibedakan menjadi tiga, yaitu 'ibadah,

40. Umar Sulaiman al-Asyqar, *Tarikh al-Fiqh al-Islami* (Amman: Dar al-Nafa'is. 1991), hlm. 20.

41. *Ibid.*, hlm. 21.

mu`amalah, dan *`uqubah*. Cakupan fikih ibadah dalam pandangan mereka adalah (1) shalat, (2) zakat, (3) puasa, (4) haji, dan (5) jihad; cakupan fikih *mu`amalah* adalah (1) pertukaran harta (di antaranya adalah jual-beli, titipan, dan pinjam-meminjam), (2) perkawinan, dan (3) *mukhashamat* (gugatan, tuntutan, saksi, hakim, dan peradilan); sedangkan cakupan fikih *`uqubah* (1) qishash, (2) sanksi pencurian, (3) sanksi zina, (4) sanksi menuduh zina, dan (5) sanksi murtad.⁴²

Sementara ulama Syafi`iah berpendapat bahwa fikih dibedakan menjadi empat, yaitu (1) fikih yang berhubungan dengan kegiatan yang bersifat ukhrawi (*ibadah*), (2) fikih yang berhubungan dengan kegiatan yang bersifat duniawi (*mu`amalah*), (3) fikih yang berhubungan dengan masalah keluarga (*munakahah*), dan (4) fikih yang berhubungan dengan penyelenggaraan ketertiban negara (*`uqubah*).⁴³

Dalam kaitannya dengan qanun, Subhi Mahmassani dalam kitabnya, *al-Mabâdi' al-Syar'iyah wa al-Qanuniyyah fi al-Hajr wa al-Nafaqat wa al-Mawaris wa al-Wasiyyah*, menjelaskan bahwa fikih dapat dibedakan menjadi dua: pertama, fikih yang menjelaskan pekerjaan yang berhubungan dengan ukhrawi. Bidang ini disebut fikih ibadah yang cakupannya adalah tauhid-keimanan, salat, zakat, puasa, dan haji; dan kedua, fikih yang berkaitan dengan kewajiban dan hak seseorang dalam hidup di dunia ini, baik dalam konteks bermasyarakat maupun bernegara. Fikih yang kedua ini bersifat ilzam (memiliki daya paksa), dan disebut al-ahkam al-qanuniyyah.⁴⁴

42. *Ibid.*

43. *Ibid.*

44. Subhi Mahmassani, *al-Mabâdi' al-Syar'iyah wa al-Qanuniyyah fi al-Hajr wa al-Nafaqat wa al-Mawaris wa al-Wasiyyah* (Beirut: Dar al-Ilm li al-Malayiyyin. 1967), cet. ke-4, hlm. 11-12.

Cakupan al-ahkam al-qanuniah dalam pandangan Mahmassani adalah: (1) al-uqubat yang mengatur tentang pelanggaran, kejahatan, dan sanksinya. Sekarang bidang ini dikenal dengan hukum pidana (*al-qanun al-jina'i*); (2) munakahat yang mengatur perkawinan dan pemeliharaan anak. Hal ini lebih dikenalk dengan hukum keluarga, *al-ahwal al-syakhshiyah*; (3) muamalah yang mengatur hubungan sosial manusia dengan sesamanya. Hal ini lebih dikenalk dengan *al-qanun al-madani*; (4) mukhassamat yang mengatur tentang pendekatan dan cara dalam menyelesaikan perelisihan yang mencakup hakim, pengakuan, dan pembuktian. Hal ini sekarang lebih dikenal dengan ushul al-Muhakkamat (Mahkamah, pen.); (5) Siyar (jamak dari sirah) yang berarti damai dan perang. Dalam qanun ini diatur mengenai status wilayah (Dar al-Islam dan Dar al-Harb), jihad, harta rampasan, dan tawanan. Sekarang bidang ini dikenal dengan *al-qanun al-dawli*; dan (6) hukum tata negara (*al-ahkam al-sulthaniyyah*) yang mengatur dasar-dasar negara yang menyangkut susunan Negara, manajemen (administrasi), dan ekonomi-negara.⁴⁵

Pembidangan fikih versi Mahmassani menarik karena memiliki keunikan. Ulama pada umumnya membedakan qanun atas dasar proses; sementara beliau membedakannya atas dasar substansi. Oleh karena itu, dalam pandangan Mahmassani, qanun adalah fikih yang secara substantif mengatur kehidupan manusia dalam masalah duniawi. Sedangkan masalah ukhrawi tidak disebutnya sebagai qanun, tapi fikih ibadah.

45. *Ibid.*, hlm. 12.

C. Taqin dari Segi Pemikiran Hukum

Abd al-Rahman Abd al-Aziz al-Qasim menjelaskan taqin dari empat segi: taqin dari segi pemikiran hukum (*nazhariyyat*); taqin dari segi syari'at; taqin dari segi politik (*siyasat*); dan taqin dari segi *al-salaf al-shalih* dan sejarah. Pada bagian berikut dijelaskan mengenai uraian tersebut.

Taqin dari segi pemikiran hukum pada dasarnya menjelaskan dua hal: kegunaan taqin karena keragaman mazhab fikih dan kaidah-kaidah yang berkaitan dengan perubahan hukum.

Seperti sudah dimaklum bahwa dalam sejarah terdapat dua pilihan hukum: keragaman dan keseragaman. Keseragaman berkaitan dengan kepastian hukum; sedangkan keragaman berkaitan dengan kebebasan berijtihad. Keragaman pemikiran hukum terbentuk karena kebebasan berpikir hukum; sedangkan keseragaman (kodifikasi atau unifikasi) terbentuk karena kebutuhan akan kepastian hukum.

Beberapa kaidah yang muncul dalam konteks hubungan antara keragaman dan keseragaman antara lain adalah “semakin detail sebuah qanun mengatur suatu obyek, semakin sempit ruang lingkup ijtihad bagi hakim;” dan “semakin *ijmâl* (tidak detail) sebuah qanun mengatur suatu obyek, semakin tidak menjamin kepastian hukum.” Oleh karena itu, pilihan terhadap qanun merupakan pilihan yang dilandasi oleh semangat keteraturan dan kepastian hukum.

1. Taqin adalah Media Keteraturan

Abd al-Rahman Abd al-'Aziz al-Qasim menjelaskan bahwa taqin laksana media untuk melakukan perbaikan (*al-taqin ka*

wasilat li al-ishlah). Kerangka berpikirnya adalah bahwa keteraturan (*al-tanzhim*) merupakan asas setiap kebangkitan; sebaik-baik media untuk menciptakan keadaan agar lebih baik dan teratur (*al-tansiq*) adalah taqin; taqin menuntut penentuan hukum yang rinci untuk menciptakan keteraturan negara dan umat.⁴⁶

Selanjutnya al-Qasim menjelaskan bahwa taqin pada dasarnya akan melahirkan kemudahan (*al-yusr*), kejelasan (*al-wudhuh*), sederhana kalimat-kalimatnya, dan lengkap jumlahnya bagi pembaca, peminat, dan praktisi hukum Islam. Di samping itu, taqin dapat dijadikan asas setiap peraturan yang bermanfaat bagi kehidupan bernegara; oleh karena itu, al-Qasim yakin bahwa taqin adalah media terbaik dalam melakukan pembaharuan (keteraturan hukum) dan berjalan sesuai dengan semangat (*ruh*) syari'at.⁴⁷

2. Kaidah Perubahan Hukum

Perubahan hukum pada dasarnya dilandasi oleh kaidah yang disusun oleh Ibn al-Qayyim al-Jawziyah. Beliau berkata:

تغير الفتوى بحسب تغير الأزمنة والأمكنة والأحوال
والنيات والعوائد.⁴⁸

“Perubahan fatwa karena perubahan zaman, tempat, keadaan, niat, dan kebiasaan.”

46. Al-Qasim, *al-Islâm wa Taqîn*, hlm. 132.

47. *Ibid.*, hlm. 137.

48. *Ibid.*, hlm. 12.

Dalam pandangan Ibn Qayyim al-Jawziyah, yang mengalami perubahan adalah fatwa; dan fatwa adalah termasuk wilayah ijtihad. Akan tetapi, kemudian ulama mencoba memperluas perubahan yang tidak hanya dibatasi pada fatwa, ulama lainnya menyusun suatu kaidah yang menyatakan bahwa hukum berubah karena perubahan zaman. Dalam kitab *Majallat al-Ahkam al-'Adliyyat* ditetapkan:

لا يَنكُرُ تَغْيِيرَ الْأَحْكَامِ بِتَغْيِيرِ الزَّمَانِ.⁴⁹

“Tidak dapat diingkari bahwa hukum berubah karena perubahan zaman.”

Dalam sejarah kaidah fikih tidak terdapat informasi yang jelas mengenai ulama yang mengubah dari *tagayyur al-fatwâ* menjadi *tagayyur al-ahkâm*. Akan tetapi, dari segi literatur diduga kuat bahwa yang mengubah kaidah tersebut adalah para penyusun kitab *Majallat al-Ahkâm al-'Adliyyat* yang merupakan kitab hukum yang dihasilkan oleh Kerajaan Turki Usmani di Istanbul.

Karena perluasan cakupan kaidah tersebut, sebagian ulama mempertanyakan apakah setiap hukum (baik yang termasuk *qath'iy* maupun yang *zhanniy*) berubah karena perubahan zaman. Subhi Mahmashshani menjelaskan bahwa hukum yang berubah adalah hukum ijtihadiah yang didasarkan atas *mashlahat*, *qiyâs*, atau *'âdat*. Subhi Mahmashshani berkata:

49. *Ibid.*, hlm. 137.

تغير الأحكام الاجتهادية المبنية على المصلحة او على
القياس او على العرف⁵⁰

“Hukum yang dapat berubah adalah hukum ijthadiyah yang dibentuk berdasarkan maslahat, analogi, atau kebiasaan.”

Hal yang sama juga dikatakan oleh Ali Ahmad al-Nadawi dengan menyederhanakan kaidah di atas sebagai berikut:

لاينكر تغير الأحكام المبنية على المصلحة والعرف
بتغير الزمان⁵¹

“Tidak dapat diingkari bahwa hukum yang didasarkan pada maslahat dan adat, dapat berubah karena perubahan zaman.”

Hukum berubah karena perubahan zaman, tempat, keadaan, niat, dan kebiasaan, merupakan kaidah yang agak sulit dipahami secara lebih rinci, karena dimensi waktu, tempat, dan keadaan merupakan dimensi yang kosong yang rumit

50 Subhi Mahwashshani, *Falasaḥ al-Tasyrī' al-Islāmī* (Beirut: Dar al-Miliyin. 1961), hlm. 198. Hal yang sama juga dijelaskan oleh Muhammad Shidqi al-Burnu *al-Wājiz li Ḍdhāḥ al-Qawā'id al-Fiqhiyyat al-Kuliyyat* (Riyadh: Mu'assasah al-Risalah. 1983), hlm. 182. Mushthafa Ahmad al-Zarqa menjelaskan bahwa penjelasan kaidah tersebut adalah:

الأحكام الاجتهادية من قياسية ومصلحة

Lihat Mushthafa Ahmad al-Zarqa, *al-Madkhal al-Fiqh al-Islāmī* (Damaskus: Dar al-Fikr. 1968), hlm. 924.

51 Al-Nadawi, *al-Qawā'id al-Fiqhiyyat*, hlm. 158.

untuk dijadikan alasan perubahan hukum. Akan tetapi, kaidah tersebut akan mudah dipahami apabila dihubungkan dengan faktor-faktor yang merupakan bagian dari proses ijtihad dan secara signifikan berpengaruh terhadap produk ijtihad.

Al-Qasim menjelaskan—dengan mengutip pendapat Ibn al-Qayyim al-Jawziyah—bahwa wahyu (Quran-sunah) sudah selesai diturunkan; sementara peristiwa-peristiwa baru yang terjadi di masyarakat tidak pernah berakhir; dan memperluas cakupan sesuatu yang terbatas, dilarang.⁵² Oleh karena itu, ijtihad (termasuk taqin) merupakan keniscayaan.

D. Taqin dari segi Syari'at

Al-Qasim menjelaskan bahwa cakupan taqin dari segi syari'at adalah keharusan umat Islam memiliki pemimpin, keharusan taat kepada pemimpin, dan batasan-batasan taat kepada pemimpin, karena taat kepada pemimpin bukan taat mutlak, tapi taat muqayyadah (taat bersyarat); boleh taat kepada pemimpin selama perintahnya tidak menyalahi Quran-Sunnah.⁵³

Taqin merupakan dampak dari modernisasi; secara politik, negara dibangun atas dasar semangat kebangsaan (*nation state*) yang berpengaruh pada sistem hukum. Negara kebangsaan telah “mengambil alih” peran masyarakat dalam mengatur dirinya sendiri sehingga diatur oleh pemerintah. Dari segi

52. Al-Qasim, *al-Islâm wa Taqîn*, hlm. 144. Perdebatan tentang hubungan syariat dengan qanun dilakukan di Mesir dalam sebuah seminar (1988). Lihat Jamal al-Din Atiyah, *Seminar: al-Syari'ah al-Islamiyyah wa al-Qanun* (Kairo: al-Ma'had al-Alam al-Islami. 1989).

53. Al-Qasim, *al-Islâm wa Taqîn*, hlm. 35-77.

ini, syari'at dijadikan sebagai sumber hukum (di sebagian besar Negara Muslim). Syari'at sebagai terdapat dalam Quran-Sunah dipahami dan diimplementasikan melalui institusi Negara. Ajaran-ajaran syari'at yang dianggap sudah menjadi kewenangan negara tidak boleh diambil oleh masyarakat secara perorangan; orang yang melaksanakan syari'at yang menjadi wewenang negara, dianggap "main hakim sendiri." Dengan demikian, taqin dalam kaitannya dengan syari'at dapat berupa implemementasi syari'at—terutama dalam wilayah publik—oleh institusi Negara.

Syari'at dari sudut nilai sudah sangat "sempurna." Akan tetapi, dari segi teknis, ia memerlukan penjabaran lebih detail. Oleh karena itu, taqin dalam hal ini posisinya sama dengan fikih, yakni memahami dan "melengkapi" syari'at secara teknis sehingga dapat diimplementasikan di masyarakat.

Implementasi syari'at melalui taqin dapat disebut sebagai salah satu "model" implementasi syari'at dan fikih melalui konstitusi Negara. Apabila benar bahwa penyusunan peraturan perundang-undangan (dengan wujud seperti sekarang) berasal dari tradisi yang dibentuk pada zaman Napoleon Bonaparte (Perancis), taqin pada dasarnya adalah penyusunan dan pemberlakuan syari'at Islam, termasuk fikih, dalam bentuk (*form*) yang baru; *al-syari'at fi al-tsawbiha al-jadid*.

E. Taqin dari segi Politik

Taqin dari segi siayash dapat dipahami secara lebih mudah; karena terdapat hubungan timbal-balik antara hukum dengan politik dalam perspektif politik kontemporer. Menurut pakar ilmu hukum, politik adalah produk hukum; hukumlah yang

menjadi “panglima;” pemilihan pemimpin baik di lembaga-lembaga negara maupun organisasi, ditentukan dan diatur oleh hukum; baik hukum dalam artian yang sebenarnya, maupun hukum dalam arti aturan organisasi yang mengikat anggota-anggotanya saja secara internal. Akan tetapi, di sisi lain hukum juga terbentuk karena kesepakatan lembaga-lembaga yang merepresentasikan kekuatan politik. Hukum disusun dan diberlakukan atas dasar kesepakatan lembaga-lembaga negara. Dari perspektif ini, politiklah yang menjadi panglima; karena hukum dapat diubah dan boleh para politisi di legislatif, eksekutif, yudikatif, maupun yang lainnya sebagai diisyaratkan dalam asas deskresi.

Dengan mengutip pendapat Ibn Aqil, Al-Qasim menjelaskan bahwa politik dalam arti siyasah syar‘iyah bertujuan agar manusia dapat memperoleh kedamaian dan kesejahteraan (*al-islah*) dan terhindar dari bencana dan kerusakan (*al-fasad*).⁵⁴ Taqin dari segi politik dimaksudkan untuk memfungsikan hukum sebagai alat untuk membentuk mashlahat: mendapatkan manfaat-manfaat dan menghindari kerusakan-kerusakan secara bersamaan.⁵⁵

Hukum bukan hanya dibentuk, tapi harus ditaati; dalam dimensi hukum negara, para pembentuk hukum menyiapkan sejumlah perangkat agar semua pihak taat hukum. Dari segi substansi, setiap ketentuan hukum disertai sanksi bagi yang melanggarnya, karena dalam filsafat hukum terdapat kaidah bahwa “hukum ditaati karena sanksi yang dikandungnya;” dan dari segi penegakan hukum, dibentuklah aparat penegak

54. *Ibid.*, hlm. 144.

55. *Ibid.*, hlm. 132.

hukum (seperti polisi, jaksa, hakim, pengacara, panitera, juru sita).

F. Taqnin dari Segi Sejarah sahabat

Taqnin dari segi sirah sahabat (*al-taqnin wa sirat al-salaf al-shalih*) yang dimaksud oleh al-Qasim adalah keputusan-keputusan sejumlah sahabat yang menjadi khalifah (pemimpin politik dan spiritual [agama] umat Islam) yang ditetapkan dan dilakukan atas dasar konsensus (ijmak).

Pertama, penyusunan Quran yang dilakukan pada zaman Abu Bakar dan Usman disebabkan oleh dua peristiwa penting yang terjadi ketika itu, yaitu (a) sebagian sahabat yang hafal Quran meninggal dalam perang; dan (b) peristiwa bacaan Quran: sebagian sahabat merasa bacaannya lebih baik dari yang lain, oleh karena itu, perbedaan qira'at Quran juga hampir melahirkan perang di antara mereka. Pengumpulan Quran (yang ditulis dalam berbagai media seperti kayu, kulit kayu, batu, kulit hewan, dan yang lainnya) pada zaman kekhalifahan Abu Bakar adalah untuk menyelamatkan Quran dari kepunahan atas usul Umar ra; penyusunan Quran dalam sub-sub yang lebih detail (surat dan ayat) dilakukan pada zaman Usman sehingga melahirkan mushaf imam (yang sekarang dikenal dengan Mushaf Usmani) yang dilakukan atas dasar ijmak; dan terakhir, Quran dilengkapi dengan titik sehingga dapat dibedakan antara *ba*, *ta*, dan *tsa*, dan syakal (*fathah*, *damah*, dan *kasrah*) dilakukan pada zaman Dinasti Umayyah di Syiria atas prakarsa Umar Ibn Abd al-Aziz (khalifah ketika itu).

Kedua, tadwin (penyusunan) hadis. Salah satu sebab yang dijadikan alasan tadwin hadis. Tadwin dilakukan dengan dua

cara: *pertama*, penelusuran hadis dari ulama penghafal hadis dengan memperhatikan kecerdasan dan perilaku (keadilan) rawi, ketersambungan antara rawi dengan rawi lainnya dalam berbagai generasi, dan lafaz atau kata-kata yang diriwayatkan (agar terhindar dari *mu'alal* dan *syaz*). *Kedua*, hadis ditulis dalam buku-buku dengan sistematika tertentu (di antara para penulis hadis terdapat perbedaan dalam menentukan susunan kitab-kitab hadis). Dalam sejarah diinformasikan bahwa pelopor tadwin al-sunnah (= hadis) adalah Umar Ibn Abd al-Aziz (salah seorang khalifah Dinasti Umayyah di Syiria).

Ketiga, kodifikasi fikih. Kodifikasi fikih dilakukan pertama kali oleh Imam Malik(?) atas dasar permintaan Abu Ja'far al-Mansur pada zaman khalifah Bani Abbas. Meskipun berhasil mengkodifikasi fikih (kitab *al-Muwatta*), imam Malik menolak kitabnya dijadikan pedoman hukum oleh khalifah pada zaman Abu Ja'far al-Mansur; karena khawatir bahwa kitabnya "tidak lengkap" dan ditolak oleh ulama dari Irak.⁵⁶ Ulasan lebih lengkap dapat dilihat dalam sejarah taqin.

Selain itu, perlu pula diketahui tentang (1) hal-hal yang lazim berlaku umum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan; (2) asas-asas bagi pembuat peraturan perundang-undangan; dan (3) daya paksa (ikat) hukum.

G. Hal-hal yang Lazim Berlaku Umum dalam Legislasi

Empat hal yang selalu ada dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan adalah:

56. *Ibid.*, hlm. 115-124.

1. Inisiatif pembentukan peraturan perundang-undangan.
2. Pertimbangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
3. Pengaruh di dalam pembuatan peraturan perundang-undangan.
4. Adu argumentasi dan voting.⁵⁷

1. Inisiatif Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Inisiatif pembentukan peraturan perundang-undangan adalah langkah awal yang terjadi dalam rangka pembentukan suatu peraturan perundang-undangan dalam suatu Negara.⁵⁸ Pihak-pihak yang berinisiatif dalam memprakarsai lahirnya peraturan perundang-undangan tidaklah persis sama. Akan tetapi, di Indonesia, pihak-pihak yang dapat berinisiatif untuk melahirkan peraturan perundang-undangan adalah legislatif dan eksekutif. Lengkapnya dapat dilihat dalam gambar berikut.

Gambar 2
Pihak yang Berinisiatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

| No | Inisiator | Dasar Hukum |
|----|-----------|--|
| 1. | Presiden | UUD 45, pasal 5, ayat (1); Presiden berhak mengajukan rancangan UU kepada Dewan Perwakilan Rakyat. |

57. Faried Ali, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif di Indonesia* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1996), hlm. 141.

58. *Ibid.*

| | | |
|----|---------------------|--|
| 2. | DPR | UUD 45, pasal 20, ayat (1); Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk UU; dan UUD 45, pasal 21; anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan UU. |
| 3. | Pemda | UUD 45, pasal 18, ayat (6); Pemerintahan Daerah (Provinsi, kabupaten atau kota) berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. |
| 4. | DPRD | UUD 45, pasal 22D, ayat (1); Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dengan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. |
| 5. | Kepala Desa dan BPD | UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pasal 7, ayat (2) c; Badan Perwakilan Desa (BPD) dan Kepala Desa dapat membentuk Peraturan Desa atau peraturan lain yang setingkat. |

Dalam literatur ilmu perundang-undangan, hak pemerintah dalam mengajukan rancangan undang-undang disebut hak inisiatif (presiden); sedangkan hak DPR dalam mengajukan rancangan undang-undang disebut hak prakarsa.⁵⁹ Se-

59. *Ibid.*, hlm. 142.

dangkan hak mengajukan rancangan UU yang dimiliki oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/walikota, serta anggota BPD dan kepala desa belum dikenal istilah teknisnya.

Dalam ilmu syari'ah, pihak-pihak yang membuat "hukum" memiliki istilah teknis tersendiri. Qada ditetapkan oleh hakim (qadi); fatwa ditetapkan oleh mufti; fiqh ditetapkan oleh faqih (fuqaha, jamak); dan qanun ditetapkan oleh qanuni. Istilah ini dinisbahkan kepada salah satu khalifah dinasti Bani Umayyah di Andalusia yang telah berhasil menyusun undang-undang kerajaan sehingga beliau bergelar al-Qanuni (Sulaiman al-Qanuni).

2. Pertimbangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pertimbangan yang dimaksud dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan adalah argumen atau landasan yang bersifat filosofis dan sosilogis yang disandingkan secara berurutan sehingga terlahir argument logis mengenai arti penting materi yang akan diatur atau diundangkan. Peraturan perundang-undangan dibentuk selalu didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan tertentu yang dapat mengungkapkan berbagai alasan diperlukannya pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Alasannya bermacam-macam; dapat saja alasannya ditetapkan dari aspek kepentingan ekonomi, politik, sosial budaya, maupun pertahanan keamanan.⁶⁰

3. Pengaruh di dalam Pembuatan Peraturan Perundang-undangan

Pengaruh di dalam pembuatan peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah setiap pembuatan suatu per-

60. *Ibid.*, hlm. 142.

aturan perundang-undangan selalu terjadi saling pengaruh melalui silang pendapat pada saat UU dibicarakan di Badan Legislatif. Silang pendapat para anggota Badan Legislatif bersumber dari kemauan yang mewarnai kepentingan para pengusul atau mereka yang saling silang pendapat.⁶¹

4. Adu Argumentasi dan Voting

Silang pendapat biasanya ditindaklanjuti dengan adu argumentasi; adu argumentasi juga biasanya diikuti dengan pengambilan suara, baik melalui fraksi-fraksi maupun melalui pengambilan suara (*one man one vote*).⁶²

H. Asas-asas bagi Pembuat Peraturan Perundang-undangan

Paling tidak terdapat empat asas yang harus dipedomani oleh setiap pembuat peraturan perundang-undangan:

1. Asas Deskresi (oportunitas/ hak istimewa).
2. Asas Adaptasi (kemungkinan perubahan).
3. Asas Kontinuitas (jaminan keberlangsungan).
4. Asas Prioritas (mengutamakan kepentingan umum).⁶³

Asas deskresi disebut pula dengan asas oportunitas atau asas kebebasan. Yang dimaksud asas ini adalah bahwa pejabat pembuat UU memiliki hak istimewa dalam kedudukannya sebagai aparatur pemerintah untuk menyelenggarakan kese-

61. *Ibid.*, hlm. 143.

62. *Ibid.*

63. *Ibid.*, hlm. 200.

jahteraan masyarakat sebagai konsekuensi logis dari tipe Negara "Welfare State" seperti Indonesia.⁶⁴

Asas adaptasi adalah bahwa peraturan aperundang-undangan yang dibuat harus mempertimbangkan kemungkinan adanya perubahan aturan yang dibuat dalam rangka penyesuaian diri dengan keadaan. Asas ini biasanya terlihat dalam klausul yang terdapat dalam akhir alinea dari setiap peraturan perundang-undangan.

Asas kontinuitas adalah asas yang menjamin keberlangsungan suatu peraturan perundang-undangan berlaku (aplikatif). Ali menjelaskan, asas ini menunjukkan bahwa penggantian pejabat tidak membuat peraturan tersebut tidak berlaku.

Asas yang terakhir adalah asas prioritas. Asas ini mengandung ajaran bahwa setiap peraturan perundangan-undangan yang dibuat harus memperlihatkan keutamaan perhatian pada kepentingan umum.⁶⁵

Sementara Supardan Modeong menawarkan lima kaidah hukum yang harus diperhatikan oleh setiap pembuat peraturan perundang-undangan:

1. Legitimasi dan kewenangan.
2. Kesesuaian produk hukum.
3. Mengikuti tatacara tertentu.
4. Tertib (hirarki) perundang-undangan.
5. Penerimaan oleh masyarakat

64. *Ibid.*, hlm. 201.

65. *Ibid.*, hlm. 201-202.

Penjelasan asas legitimasi dan kewenangan sama dengan asas deskresi, asas oportunitas, atau asas kebebasan sebagai dijelaskan oleh Faried Ali. Sedangkankan asas kesesuaian produk hukum ditetapkan dengan dua pendekatan: pendekatan legal dan pendekatan teoritis. Pendekatan legal dilakukan dengan menggunakan peraturan sebagai sandaran (bentuk produk hukum apakah yang ditunjuk oleh peraturan yang lebih tinggi untuk mengatur suatu urusan?). Sedangkan pendekatan teoritis dilakukan dengan cara: (1) pendekatan delegasi perundang-undangan (institusi mana yang diberi amanat oleh UU untuk membuat peraturan perundang-undangan); dan (2), pendekatan materi muatan.⁶⁶

I. Asas Pembentukan dan Materi Qanun

Dalam UU dibedakan antara asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan asas materi muatan qanun. Dalam UU tentang Pemerintahan Aceh ditetapkan bahwa asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah:

1. Kejelasan tujuan.
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat.
3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan.
4. Keterlaksanaan.
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan.
6. Kejelasan rumusan.
7. Keterbukaan.⁶⁷

66. Supardan Modeong, *Teknik Perundang-undangan di Indonesia* (Jakarta: PT Perca. 2005), hlm. 82-83.

67. UU Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 236.

Asas tersebut pada dasarnya merupakan pengulangan dari peraturan perundang-undangan yang sudah ada sebelumnya, yaitu UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bab II pasal 5 tentang asas peraturan perundang-undangan. Baik substansi maupun urutan asas-asas tersebut sama persis dalam dua UU tersebut.

Sementara, asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan yang terdapat dalam UU tentang Pemerintahan Aceh agak berbeda dengan asas-asas materi muatan peraturan perundangan yang terdapat dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Perbedaan tersebut dapat dilihat dalam gambar berikut.

Gambar 3
Perbandingan Asas Materi Muatan Peraturan

| No. | UU Nomor 10, 2004 | UU Pemerintahan Aceh |
|-----|---|---|
| 1. | Pengayoman | Pengayoman |
| 2. | Kemanusiaan | Kemanusiaan |
| 3. | Kebangsaan | Kebangsaan |
| 4. | Kekeluargaan | Kekeluargaan |
| 5. | Kenusantaraan | - |
| 6. | Bhineka Tunggal Ika | Keanekaragaman |
| 7. | Keadilan | Keadilan |
| 8. | - | Nondiskriminasi |
| 9. | Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan | Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan |

| | | |
|-----|--|--|
| 10. | Keseimbangan, keserasian, kesetaraan, dan keselarasan. | Keseimbangan, keserasian, kesetaraan, dan keselarasan. |
|-----|--|--|

Asas-asas materi muatan qanun ditetapkan dalam pasal 237 UU tentang Pemerintahan Aceh. Di samping itu, perbedaan asas yang cukup signifikan pada dasarnya hanya satu, yaitu asas kenusantaraan tidak dinyatakan secara eksplisit dalam UU tentang Pemerintahan Aceh. Hal itu terjadi karena UU tersebut hanya diberlakukan di Aceh, oleh karena itu, asas yang dianut adalah asas kedaerahan, yaitu Aceh. Sementara asas bhineka tunggal ika pada dasarnya sama dengan asas keanekaragaman; dan asas keadilan mencakup asas nondiskriminasi (asas ini tidak dinyatakan secara eksplisit dalam UU Nomor 10 Tahun 2004).

J. Daya Ikat Hukum: Memaksa dan Mengatur

Hukum memiliki dua sifat: memaksa dan mengatur. Hukum yang memaksa adalah hukum yang dipaksakan keberlakuannya oleh pemerintah karena mengancam kepentingan umum. Hukum yang memaksa jelas Ali, tepat jika dikatakan berada dalam penggolongan hukum publik. Sedangkan hukum yang bersifat mengatur adalah bahwa hukum mengatur kepentingan-kepentingan khusus sehingga tidak terlihat adanya gangguan terhadap kepentingan umum.⁶⁸

68. Ali, Hukum Tata, hlm. 193-194.

BAB IV

KEPEMIMPINAN DAN IDE TAQNIN IBN MUQAFFA'

Pada bagian ini dibicarakan mengenai hubungan pemimpin (khalifah) dengan taqin ahkam; hal yang menyangkut pemegang kekuasaan pembentukan hukum (*al-sulthat al-tasyri'iyah*) dan pelaksanaan hukum (aparatus penegak hukum dan kesadaran hukum masyarakat). Ibn Taimiah menjelaskan mengkritik sekularisme (*separation between state and religion*) dengan mengatakan bahwa keadaan manusia akan rusak apabila antara agama dengan sultan masing-masing berdiri sendiri. Pernyataan tersebut disusun dengan kalimat berikut: *in in farada al-sulthan 'an al-din aw al-din 'an al-sulthan fasadat ahwal al-nas*.⁶⁹

A. Kewajiban Mengangkat Pemimpin

Dalam sejumlah literatur ilmu hukum dijelaskan mengenai sumber kekuasaan pembentukan hukum. Sementara dalam

69. Abd al-Rahman Abd al-'Aziz al-Qasim, *al-Islâm wa Taqîn al-Ahkam: Da'wat Mukhlasat li Taqîn Ahkam al-Sari'at al-Islamiyyat* (Riyad: Jami'ah Riyad. 1977), hlm. 282.

literatur ilmu fikih, pembahasan mengenai sumber kekuasaan hukum dijelaskan dalam wilayah fikih siyasah (politik). Di antara pembahasan pokoknya adalah hukum mengangkat pemimpin dan tugas-tugas pemimpin.

Sejumlah ulama telah menginformasikan pendapatnya mengenai hukum mengangkat pemimpin. Di antara mereka adalah al-Mawardi (w. 450 H), Abi Ya`la (w. 458 H.), Ibn Taimiah (661-728 H), Muhammad al-Mubarak, Mahmud Hilmi, dan Ibrahim Hosen (w. 2002 M).

Pendapat al-Mawardi tentang hukum mengangkat pemimpin dapat dilihat dari tiga pernyataannya: *pertama*, kepemimpinan diperlukan untuk memelihara agama dan kepentingan duniawi umat Islam; hukum menetapkan adanya pemimpin bagi umat Islam adalah wajib berdasarkan ijma'. Akan tetapi, ulama berbeda pendapat tentang kewajiban tersebut: apakah kewajiban mengangkat pemimpin termasuk wajib yang bersifat 'aqlî atau kewajiban yang bersifat syar'î. *Kedua*, Dalam Quran, Allah memerintahkan umat Islam agar taat kepada-Nya, kepada rasul-Nya, dan kepada pemimpin (*ûl al-amr*).⁷⁰ Perintah taat kepada pemimpin; secara tidak langsung, adalah perintah agar umat Islam agar memiliki pemimpin; dan *ketiga*, hukum mengangkat pemimpin adalah fardu kifayah, sama dengan jihad dan mencari ilmu. Oleh karena itu, kewajiban itu telah hilang apabila sudah dijalankan oleh yang lain.⁷¹

70. QS. al-Nisa (4): 59.

71. Abi al-Hasan `Ali Ibn Muhammad Ibn Habib al-Bashri al-Baghdadi al-Mawardi, *Kitâb al-Ahkâm al-Sulthâniyyat* (Beirut: Dar al-Fikr. t.th), hlm. 5-6.

Sementara pendapat Abi Ya'la tentang hukum mengangkat pemimpin dapat dilihat dari tiga pernyataannya: *pertama*, keberadaan pemimpin (bagi umat Islam) adalah wajib. Alasannya adalah sebuah riwayat yang disandarkan kepada al-Humashi yang mengatakan bahwa “akan terjadi fitnah bila tidak ada pemimpin yang menjaga urusan manusia” (*al-fitnah idza lam yakun imam yaqum bi amr al-nas*); *kedua*, cara memperoleh hukum wajib tersebut adalah melalui informasi wayu (*al-sam'*), bukan berdasarkan logika atau akal, karena akal tidak dapat mengetahui kewajiba; juga tidak dapat mengaharamkan atau menghalakan sesuatu; dan *ketiga*, hukum mengangkat pemimpin adalah fardhu kifayah. Ia boleh dipilih dari kalangan mujtahid atau boleh juga melalui pengakuan seseorang terhadap orang lain yang mencukupi syarat untuk menjadi pemimpin.⁷²

Pemikir lain, Ibn Taimiah telah menjelaskan hukum mengangkat pemimpin. Di antara pernyataannya adalah: *pertama*, kewajiban mengangkat pemimpin adalah kewajiban agama yang paling besar; karena agama tidak akan tegak kecuali dengan adanya pemimpin. Kemaslahatan manusia tidak akan terwujud kecuali melalui hidup bermasyarakat, karena manusia yang satu memerlukan manusia yang lainnya; masyarakat mesti memiliki pemimpin sehingga Nabi Saw. bersabda: “apabila tiga orang muslim melakukan perjalanan, salah seorangnya harus menjadi pemimpin,” dan Nabi Muhammad Saw. juga bersabda: “Tidak halal tiga orang muslim berada di suatu tempat kecuali salah seorang di antara menjadi pemimpin;”

72. Abi Ya'la Muhammad Ibn al-Husayn al-Fara' al-Hanbali, *al-Ahkâm al-Sulthâniyya* (Beirut: Dar al-Fikr. 1986), hlm. 19.

kedua, Allah SWT mewajibkan umat Islam untuk melakukan *al-amr bi al-ma`rûf wa al-nahy `an al-munkâr*; penegakan amar ma`ruf dan nahi munkar tidak akan sempurna kecuali dengan kekuatan dan pemerintahan. Begitu juga kewajiban melakukan jihad, menegakan keadilan, melaksanakan ibadah haji, menolong orang yang teraniaya, menegakan hukum pidana, tidak akan sempurna kecuali dengan adanya kekuatan dan pemerintahan. Oleh karena itu, Ibn Taimiah mengatakan bahwa pemimpin adalah wakil Tuhan di bumi; di samping itu, ia pun mengatakan bahwa adanya pemimpin yang zalim itu lebih baik dari pada tidak ada pemimpin; dan *ketiga*, kewajiban mengangkat pemimpin adalah untuk mendekatkan diri kepada Allah SWT; mendekatkan diri kepada Allah yang dilakukan dengan cara mentaati-Nya dan rasul-Nya, adalah cara yang paling utama dalam mendekatkan diri kepada Allah.⁷³

Muhammad al-Mubarak berpendapat bahwa umat Islam wajib mempunyai pemimpin karena: *pertama*, umat Islam memerlukan keamanan dalam negeri, menjaga dan melindungi bangsa dan negara dari serangan negara lain, memelihara agama supaya senantiasa berkembang, dan menjaganya agar tidak rusak; dan *kedua*, penegakan keadilan dan menumpas kezhaliman tidak akan tegak kecuali dengan adanya pemimpin.⁷⁴

Pendapat Mahmud Hilmi tentang kewajiabn adanya pemimpin bagi umat Islam dapat dilihat pada tiga pernyataan-

-
73. Taqiy al-Din Ibn Taimiah, *al-Siyasat al-Syar`iyyat fi Ishlah al-Ra`iy wa al-Ra`iyyat* (Beirut: Dar al-Fikr al-Hadits. t.th), hlm. 173-175.
 74. Muhammad al-Mubarak, *Nizhâm al-Islâm: al-Hukm wa al-Dawlat* (Beirut: Dar al-Fikr: 1989), hlm. 60.

ya: *pertama*, khutbah Abu Bakar setelah dilantik menjadi khalifah⁷⁵ dan *ijmâ`* shahabat (ketika mengangkat Abu Bakar menjadi khalifah), menunjukkan bahwa adanya pemimpin bagi umat Islam setelah Nabi Muhammad Saw. wafat adalah wajib; *Kedua*, kewajiban adanya pemimpin adalah wajib berdasarkan *ijmâ`* dan kewajiban tersebut bersifat *'aqli*, dengan urutan berpikir sebagai berikut:

ولا تكفل للناس سعادتهم في دنياهم وأخراهم ولا تتم
وحدتهم ولا تنتظم الأمور الا بوجود الحكومة الاسلامية
على أساس من الدين

dan *ketiga*, hukum adanya pemimpin adalah wajib kifayah; apabila ia ditegakkan oleh sebagian penduduk yang lain, maka kewajiban bagi penduduk lainnya telah gugur.⁷⁶

Menurut Ibrahim Hosen, mengangkat kepala negara adalah wajib *syar'i* dan *'aqli*,⁷⁷ dengan beberapa pertimbangan: *pertama*, terwujudnya kemaslahatan umum sangat bergantung pada adanya amar *ma'ruf* nahi munkar (الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر). Pelaksanaan amar *ma'ruf* nahi munkar menghendaki adanya pemimpin, sebab hadis riwayat Abu Dawud dari Abu Hurairah mengatakan bahwa kelompok

75. Khutbah Abu Bakar setelah bai`at kepemimpinannya adalah (...ان محمداً قد مضى بسبيله ولا بد لهذا الأمر من قائم يقوم به..). Lihat Mahmud Hilmi, *Nizhâm al-Hukm al-Islâmî: Muqâran(an) bi al-Nazhm al-Mu`âshirâ* (t.t: Dar al-Huda. 1978), hlm. 60-61.

76. *Ibid.*, h. 62-63.

77. Hal ini yang membedakan Hosen dengan ulama sebelumnya. Ulama sebelumnya masih memperdebatkan: apakah mengangkat kepala negara itu wajib *syar'i* atau wajib *'aqli*?

terkecil pun diwajibkan mengangkat pemimpin. Hadis yang dimaksud oleh Ibrahim Hosen adalah beberapa riwayat sebagai berikut:

عن أبي هريرة رضي الله عنه عن النبي صلى الله عليه وسلم قال: من أطاعني فقد أطاع الله ومن يعصني فقد عصى الله ومن يطع الأمير فقد أطاعني ومن يعص الأمير فقد عصاني.⁷⁸

“Dari Abi Hurairah ra. dijelaskan bahwa Nabi Muhammad Saw. bersabda: ‘barang siapa yang taat kepadaku, berarti taat kepada Allah; dan yang maksiat (tidak taat) kepadaku berarti telah maksiat kepada Allah; barang siapa yang taat kepadaku berarti taat kepadaku; dan yang tidak taat kepada pemimpin berarti tidak taat kepadaku.’”

عن أبي هريرة رضي الله عنه عن النبي صلى الله عليه وسلم قال: عليك السمع والطاعة في عسرك ويسرك ومنشطك ومكرهك وأثرة عليك.⁷⁹

“Dari Abi Hurairah ra. dikatakan bahwa Nabi Muhammad Saw. bersabda: ‘engkau wajib mendengar dan taat (kepada pemimpin), baik pemimpin itu menyulitkanmu maupun mempermudah kamu, menggembirakan kamu mau-

78. Imam Muslim, *Shahih Muslim* (Bandung: Dahlan. t.th.), juz II, hlm. 129.

79. Imam Muslim, *Shahih Muslim* (Bandung: Dahlan. t.th.), juz II, hlm. 129.

pun melahirkan kebencian kepadamu; itu adalah kewajiban yang terpuji bagimu.”

عن ابن عمر عن النبي صلى الله عليه وسلم قال: على
المرء المسلم السمع والطاعة فيما أحب وكره إلا أن يؤمر
بمعصية فإن أمر بمعصية فلا سمع ولا طاعة.⁸⁰

“Dari Ibn `Umar dari Nabi Muhammad Saw. bersabda: ‘setiap umat Islam diwajibkan mendengar dan taat (kepada pemimpin) terhadap apa yang ia sukai maupun yang dibenci; selama tidak diperintah untuk mengerjakan maksiat; apabila diperintah untuk mengerjakan maksiat, tidak wajib mendengarkan dan tidak wajib pula untuk mentaatinya.”

Sejumlah riwayat tersebut tidak menjelaskan secara eksplisit mengenai kewajiban mengangkat pemimpin. Akan tetapi, yang ada secara eksplisit adalah kewajiban untuk mentaati pemimpin. Oleh karena itu, kewajiban mengangkat pemimpin berdasarkan hadis-hadis tersebut didapatkan secara implisit.

Dalam ilmu fikih terdapat salah satu cabang ilmu yang penting peranannya dalam melakukan *istinbâth* hukum, yaitu ilmu kaidah fikih; dan pemahaman implisit mengenai kewajiban mengangkat pemimpin dapat dipahami dengan menggunakan kaidah fikih.

80. Imam Muslim, *Shahîh Muslim* (Bandung: Dahlan. t.th.), juz II, hlm. 129.

Dalam ilmu kaidah fikih terdapat sejumlah pembahasan mengenai media (*al-wasīlat*). Media taat kepada pemimpin adalah adanya pemimpin; dan adanya pemimpin karena diangkat (dikukuhkan) oleh masyarakat atau yang mewakilinya. Oleh karena itu, wajib taat kepada pemimpin berarti wajib mengangkat pemimpin.

Kedua, secara eksplisit tidak terdapat ketentuan dari Quran yang memerintahkan untuk mengangkat pemimpin. Akan tetapi ia dapat diperoleh dari Alquran melalui makna *isyārat* yang dikandungnya.⁸¹

Ketiga, hukum fiqh yang berkenaan dengan kemaslahatan umum memerlukan campur tangan pemerintah, dan *keempat*, kezaliman dan perselisihan perlu dicegah dan diatasi oleh pemimpin.⁸²

B. Kewajiban dan Hak Pemimpin

Untuk memperkuat pendapat tersebut, ada baiknya dilihat dulu mengenai tugas-tugas imam (khalifah) menurut ulama. Di antara ulama yang menjelaskan tugas-tugas khalifah adalah Imam al-Mawardi. Di antara tugas khalifah—menurut al-Mawardi—adalah:

1. Memelihara agama.
2. Mentanfidzkan (menerapkan) hukum di antara orang-orang yang bersengketa; dan menyelesaikan perselisihan sehingga keadilan terlaksana secara umum.

81. QS al-Nisa (4): 59.

82. Ibrahim Hosen, "Pembaharuan Hukum Islam: Sebuah Kerangka Konseptual," *Darul Hukum: Jurnal Dinamika Hukum*, Desember 1992-Februari 1993, hlm. 61-12.

3. Menegakkan hukum-hukum Allah; agar orang tidak berani melanggar hukum, dan memelihara hak-hak hamba agar terhindar dari kebinasaan dan kerusakan.⁸³

Kepala negara, dalam penjelasan Ibrahim Hosen, mempunyai tiga kekuasaan: (1) kekuasaan untuk membuat undang-undang (*al-sultat al-tasyrî'iyat*, legislatif), (2) kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang (*al-sultat al-tanfidiyyat*, eksekutif), dan (3) kekuasaan kehakiman (*al-sultat al-qadâ'iyat*, yudikatif). Akan tetapi, Ibrahim Hosen tidak mengajukan pembentukan institusi yang dapat atau berhak mengangkat khalifah atau pemimpin. Rasyid Ridha mengusulkan pembentukan *Ahl al-Halli wa al-'Aqdi* yang bertugas memilih dan mengangkat khalifah melalui Mukhtar Akbar Islam.⁸⁴ Gagasan pembentukan *Ahl al-Halli wa al-'Aqdi* merupakan salah satu bukti bahwa para pemikir muslim sudah menerima gagasan negara dari para pemikir Eropa setelah melalui beberapa modifikasi.⁸⁵

Kelihatannya usulan Ibrahim Hosen tentang tiga kekuasaan khalifah dipengaruhi oleh gagasan Abd al-Wahhab Khalaf dan Fathi Usman mengenai sumber kekuasaan. Abd al-Wahhab Khalaf menjelaskan bahwa kekuasaan negara dibedakan menjadi tiga: legislatif (*al-sulthât al-tasyrî'îyyat*, kekuasaan

83. Abu Hasan al-Mawardi, *op. cit.*, h. 15-16; lihat pula A. Djazuli, *Fiqh Siyasa: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syari'ah* (Bandung: Gunung Djati Press. 2000), hlm. 57-58.

84. Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran* (Jakarta: UI-Press. 1991), hlm. 134-137.

85. Lihat Fathi 'Utsman, *al-Fikr al-Qanûnî al-Islâmî bayn Ushûl al-Syarî'at wa Turâts al-Fiqh* (t.t: Maktabah Wahbah. t.th.).

pembentukan undang-undang), yudikatif (*al-sulthā al-qadhā'iyyat*, kekuasaan badan peradilan), dan eksekutif (*al-sulthā al-tanfīdziyyat*, kekuasaan sebagai pelaksana undang-undang). Selanjutnya Khallaf menjelaskan bahwa khalifah memegang tiga kekuasaan ini. Ia berhak membuat peraturan perundang-undangan, melaksanakan peraturan perundang-undangan, dan dapat bertindak sebagai hakim (*qâdhi*). Dalam pelaksanaannya, wewenang-wewenang tersebut dapat dilimpahkan. Kewenangan legislatif ditangani oleh para mujtahid dan mufti; kewenangan yudikatif dilaksanakan oleh para hakim; dan kewenangan eksekutif ditangani oleh khalifah, para sultan, dan perangkat pemerintah di bawahnya.⁸⁶

Fathi Utsman memiliki gagasan yang agak berbeda dengan Abd al-Wahhab Khalaf. Fathi Utsman menjelaskan bahwa kekuasaan pemebentukan hukum dan undang-undang dalam negara Islam (legislatif) berada di tangan para mujtahid dan *Ahl al-Halli wa al-'Aqdi*; kekuasaan peradilan (yudikatif) berada di tangan para hakim; dan kekuasaan pemerintahan (eksekutif) berada di tangan khalifah dan para pemimpin di bawahnya.⁸⁷ Lebih penting dari itu, Khallaf menyatakan

86. Pendapat Abd al-Wahab Khallaf dituangkan dalam kitab *al-Siyâsat al-Syar'iyat*. Uraian tersebut dapat dilihat dalam Ahmad Sukardja, "Siyasah Syar'iyah dalam Konsep Abdul Wahab Khallaf," *Darul Hukum: Jurnal Dinamika Hukum*, Forum Studi Hukum Islam (FSHI), Ed. Ke-2, 1993, hlm. 49.

87. 'Utsman, *al-Fikr al-Qanûni*," hlm. 107; lihat Jaih Mubarak, "Kode Etik dan Program Kerja Lembaga Pengkajian, Penegakkan, dan Penerapan Syari'at Islam di Garut (LP3SyI, Tahun 2002)" makalah disampaikan dalam acara Konferensi Ilmiah Tahunan Program Pascasarjana UIN/IAIN/STAIN se Indonesiadi IAIN Imam Bonjol Padang, 26-28 Desember 2002, hlm. 5-6, t.d.; lihat pula Sukardja, "Siyasah Syar'iyah," hlm. 49.

bahwa pemerintahan Islam adalah konstitusional, bukan tirani.⁸⁸

Gagasan Fathi Utsman, Abd al-Wahhab Khalaf, dan Ibrahim Hosen diperkuat oleh informasi yang dibuat oleh Satria Effendi M. Zein (alm.). Dalam salah satu tulisannya, Satria Effendi M. Zein menjelaskan bahwa dalam konstitusi Kerajaan Saudi Arabia dinyatakan bahwa kerajaan berdasarkan Islam dan berpedoman pada syari'at Islam dan madzhab yang dipilih menjadi madzhab negara adalah Hanbali. Di samping itu, Satria juga menginformasikan tentang *al-sulthat al-qadhâ'iyat* yang dijalankan di Kerajaan Arab Saudi.⁸⁹

Dari uraian tentang pembedangan (dan pembagian) kekuasaan negara yang dijelaskan oleh Abd al-Wahhab Khalaf dan Fathi Utsman, dan penjelasan yang dituturkan oleh Satria Effendi M. Zein, kiranya dapat dikatakan bahwa gagasan Ibrahim Hosen mengenai pembedangan kekuasaan dalam Islam dipengaruhi oleh ulama sebelumnya yang telah menerima gagasan demokrasi dari para pemikir dari Perancis dengan setengah hati. Di samping itu, kepala negara mempunyai wewenang (a) men-taqyid-kan ke-muthlaq-an nash, (b)

88. *Ibid.*

89. Pembentukan peradilan di Kerajaan Saudi Arabia didasarkan atas kualitas perkara: berat dan ringan. Perkara-perkara ringan diselesaikan di *al-Mahâkim al-'al-Juz'iyat*; sedangkan perkara-perkara berat ditangani oleh *al-Mahâkim al-'Âmmat*. Mereka yang tidak puas dengan putusan hakim tingkat pertama, dapat banding pada *Mahkamat al-Tamyiz*; dan mereka yang tidak puas dengan keputusan hakim di tingkat banding dapat melakukan kasasi ke *Majlis al-Qadhâ' al-'Alâ*. Lihat Satria Effendi M. Zein, "Teori dan Praktek Hukum di Kerajaan Saudi Arabia" dalam *Istiqra'*, Nomor 3/TH. II/Januari-Juni 1989, hlm. 44-48.

men-*takhshish*-kan keumuman *nash*, (c) mereinterpretasikan *nash*, dan (d) membuat berbagai peraturan.⁹⁰

Hukum atau peraturan perundang-undangan yang dibuat penguasa, menurut Ibrahim Hosen, bersifat mengikat dan wajib dipatuhi oleh umat Islam, dengan syarat bahwa peraturan tersebut ditetapkan melalui musyawarah, tidak menyulitkan, mencegah akibat negatif, mewujudkan kemaslahatan umum, menegakkan keadilan, dan tidak bertentangan dengan jiwa dengan semangat *nash qath'i*.⁹¹ Persyaratan ini bukan produk Hosen sendiri, tetapi produk terdahulu yang ia sendiri tampak menyetujuinya.

Ibrahim Hosen dikenal sebagai ulama yang sangat tinggi tingkat akomodatifnya terhadap pemerintah karena: (a) gagasannya tentang kekuasaan dan wewenang negara. Ia memberikan keleluasaan kepada penguasa untuk berijtihad dalam mencapai ketertiban dan ketenteraman, (b) gagasannya tentang ketaatan kepada pemimpin. Gagasan-gagasannya ini menjadikan penguasa sebagai “wakil Tuhan” di bumi. Hal ini sejalan dengan pendapat Ibn Taimiah yang mengatakan bahwa penguasa adalah wakil Tuhan di bumi, dan (c) gagasannya tentang kemaslahatan umum. Ibrahim Hosen menghendaki bahwa lembaga yang berhak menentukan apakah suatu hal itu mendatangkan maslahat bagi umum atau tidak, adalah penguasa atau kepala negara, bukan perorangan.

Sejumlah ulama telah sepakat bahwa umat Islam diwajibkan memiliki pemimpin untuk menegakkan *al-amr bi al-ma'rûf wa al-nahy 'an al-munkar*. Akan tetapi, mereka tidak

90. Hosen, “Pembaharuan Hukum,” hlm. 6-12.

91. *Ibid.*, hlm. 66.

sepakat mengenai sifat wajib tersebut: menurut sebagian ulama, kewajiban mengangkat pemimpin termasuk kewajiban yang bersifat *syar`î*; sementara yang lainnya berpendapat ia termasuk kewajiban yang bersifat *`aqlî*. Di samping itu, sebagian ulama menyatakan pendapatnya secara eksplisit bahwa hukum mengangkat pemimpin adalah wajib kifayah; dan sebagian ulama lainnya tidak menyatakannya secara eksplisit.

Gagasan Abd al-Wahhab Khallaf mengenai kekuasaan Negara: legislatif (*al-sulthāt al-tasyrî`iyyat*, kekuasaan pembentukan undang-undang), yudikatif (*al-sulthāt al-qadhâ`iyyat*, kekuasaan badan peradilan), dan eksekutif (*al-sulthāt al-tanfidiyyat*, kekuasaan sebagai pelaksana undang-undang), serta penjelasannya bahwa khalifah memegang tiga kekuasaan ini secara sekaligus: pembuat qanun, pelaksana qanun, dan juga hakim (*qâdhi*), menuntut adanya pelimpahan atau pembagian wewenang-wewenang. Kewenangan legislatif ditangani oleh para mujtahid dan mufti; kewenangan yudikatif dilaksanakan oleh para hakim; dan kewenangan eksekutif ditangani oleh khalifah, para sultan, dan perangkat pemerintah di bawahnya. Sementara Fathi Utsman menjelaskan bahwa kekuasaan pemebentukan undang-undang dalam negara Islam berada di tangan para mujtahid dan *Ahl al-Halli wa al-Aqdi* (legislatif); kekuasaan peradilan berada di tangan para hakim (yudikatif); dan kekuasaan pemerintahan berada di tangan khalifah dan para pemimpin di bawahnya (eksekutif).

Setelah melihat pendapat dua pakar tersebut, kiranya dapat diketahui bahwa proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Dunia Islam pada umumnya (terutama yang menganut faham demokrasi), dilakukan dengan dua pendekatan: *pertama*, pendekatan otoritatif-akademik, masya-

rakat Muslim pada umumnya percaya bahwa yang memiliki otoritas dalam menentukan hukum adalah mujtahid (dan mufti). Mujtahid—secara umum—dianggap sebagai ulama independen yang tidak terlampau banyak “berhubungan” dengan kekuasaan negara; sementara mufti—pada umumnya—menjadi “alat” kekuasaan negara. Oleh karena itu, pendapat para mujtahid dan mufti pada dasarnya sering menjadi substansi peraturan perundang-undangan; dan *kedua*, pendekatan politik, proses pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan oleh *Ahl al-Halli wa al-Aqdi* dan khalifah. Hubungan timbal balik antara *Ahl al-Halli wa al-Aqdi* dan khalifah sangat memungkinkan terjadi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Pendapat Abd al-Wahhab Khallaf tentang kekuasaan yang terpusat pada khalifah masih tampak di beberapa negara Muslim; sementara gagasan Utsman juga memang tampak di beberapa negara Muslim.

C. Ide Taqin Ibn al-Muqaffa'

Hampir seluruh dalam bidang ilmu, dikenal sejumlah pelopor keilmuan yang memiliki gagasan-gagasan dan “keterlibatan” dalam bidang yang bersangkutan. Dalam ruang lingkup ilmu-ilmu Islam, terdapat sejumlah pakar yang dibuktikan dengan karyanya yang dianggap berjasa dalam perumusan dan pengembangan ilmu yang bersangkutan. Dalam ilmu tafsir terdapat Ibn Abbas dengan tafsirnya, *al-Miqbas*; dalam ilmu hadis terdapat Imam Bukhari dengan kitabnya, *Sahih al-Bukhari*; dalam ilmu fikih terdapat imam Malik dengan kitabnya, *al-Muwatta'*; dalam ilmu usul fikih terdapat Imam al-Syafi'i dengan kitabnya, *al-Risalah*, dalam ilmu kalam ter-

dapat Abu Hasan al-Asy'ari dengan kitabnya, *al-Ibanah*, dan seterusnya. Pada bagian ini dijelaskan mengenai penggagas kodifikasi fikih untuk mengurangi ketidakpastian hukum, yaitu Ibn al-Muqaffa. Secara umum, pembahasannya dibagi tiga: pertama, memperkenalkan kedudukan dan peran Ibn al-Muqaffa dalam sejarah; dan kedua, mengenal gagasan Ibn Muqaffa; dan ketiga, respon terhadap gagasan Ibn al-Muqaffa.

Ibn al-Muqaffa adalah "insiator" taqin hukum Islam. Pengkajian dan pendalaman gagasan Ibn al-Muqaffa tidak dimaksudkan untuk mengeliminir peran para khalifah yang telah berupaya membuat "keputusan politik" untuk menyelamatkan ajaran-ajaran agama sebagai telah disinggung dalam taqin dari sisi sejarah hidup sahabat.

1. Sosok Ibn al-Muqaffa

Nama lengkap Ibn al-Muqaffa adalah Abu Muhammad Ibn al-Muqaffa; beliau lahir pada tahun 102 H/720 M. di Persia. Oleh karena itu, Ia dikenal pula sebagai "penulis Arab berteknologi Persia." Beliau meninggal pada tahun 139 H/756 M. karena hukuman mati atas keputusan Abu Ja'far al-Mansur (khalifah kedua Dinasti Bani Abbas yang memerintah pada periode 137-159 H/754-775 M).⁹² Usia Ibn al-Muqaffa sangat singkat, yaitu hanya 37 tahun (102-139 H).

Ibn Muqaffa hidup sezaman dengan Imam Malik di Madinah (93-179 H). Akan tetapi, belum ditemukan literatur yang menginformasikan pertemuan secara fisik dua ulama besar tersebut. Mungkin ketidaktertemuan mereka disebabkan

92. Nasrun Haroen (Pemimpin Redaksi), *Ensiklopedi Hukum Islam* (Jakarta: PT Ichtiar Baru van Hove. 2003), vol. 2, hlm. 614-616.

kan oleh jarak yang berbeda, Imam Malik di Madinah; sementara Ibn al-Muqaffa di Kirman (Irak); ketika Ibn al-Muqaffa meninggal, usia Imam Malik sudah paruh baya, yaitu 43 tahun.

Banyak pertanyaan mengenai beliau, sebab beliau memiliki nama “kurang lazim” untuk ukuran seorang sekretaris Gubernur Kirman (di Irak) pada zaman Dinasti Bani Abbas. Al-muqaffa secara bahasa berarti “orang yang dipotong tangannya.” Pertanyaan mengenai nama ini dapat dijawab melalui sejarah yang menceritakan dia dengan bapaknya.

Ibn al-Muqaffa memiliki ayah yang bernama al-Mubarak. Al-Mubarak bertugas sebagai pemungut pajak di daerah Irak dan Iran ketika Hajjaj Ibn Yusuf al-Saqafi menjadi Gubernur Irak dan Iran (41–95 H atau 661-714 M) pada masa kekuasaan Dinasti Bani Umayyah.

Al-Mubarak melakukan kesalahan dalam menjalankan tugasnya, yaitu menggelapkan sebagian hasil pungutan pajak; oleh karena itu, ia dijatuhi hukuman potong tangan (sanksi pencurian adalah potong tangan seperti terdapat dalam Quran). Sejak saat itulah al-Mubarak digelari *al-muqaffa'* (orang yang terpotong tangannya). Gelar ini kemudian dilekatkan pada nama anaknya, Abu Muhammad Ibn al-Muqaffa. Secara harfiah, Ibn al-Muqaffa berarti “anak orang yang tangannya terpotong.”

Ibn al-Muqaffa bukan ahli hukum (fikih atau usul fikih). Oleh karena itu, nama beliau dalam sejarah fikih atau hukum Islam jarang sekali (untuk mengatakan tidak pernah) ditulis sebagai penghargaan terhadap gagasannya. Beliau adalah “politisi” yang ditandai dengan jabatannya sebagai sekretaris Gubernur Kirman. Beliau dikenal sebagai sosok yang cerdas

dan responsif yang sangat besar perhatiannya terhadap perbaikan (*islah*) masyarakatnya.

Karena kecerdasan tersebut, Ibn al-Muqaffa pernah diminta oleh khalifah Abu Ja'far al-Mansur (khalifah kedua Dinasti Bani Abbas) untuk menyusun konsep perjanjian damai antara khalifah Abu Ja'far al-Mansur dengan saudaranya, Abdullah Ibn Ali, yang melakukan makar (pemberontakan). Tetapi dalam "draft" perjanjian tersebut terdapat pernyataan-pernyataan yang menyinggung khalifah Abu Ja'far al-Mansur. Abu Ja'far al-Mansur marah dan curiga terhadap Ibn al-Muqaffa dan menuduhnya sebagai pendukung pemberontak. Karena murka, Abu Ja'far al-Mansur memerintahkan kepada Gubernur Kirman ketika itu, Sufyan Ibn Mu'awiyah al-Muhalihi, untuk memecat Ibn al-Muqaffa dari jabatannya sebagai sekretaris gubernur, sekaligus menjatuhkan hukuman mati terhadapnya karena ia dianggap sebagai pemberontak. Hukuman mati dijalaninya pada tahun 139 H/756 M.⁹³

2. Reformasi Hukum Ibn al-Muqaffa

Ibn al-Muqaffa dikenal sebagai ulama yang kritis dan cerdas dalam memperhatikan praktek hukum yang hidup dan berkembang pada zamannya. Ibn Muqaffa mencetuskan ga-

93. Dalam literatur sejarah peradaban Islam diinformasikan bahwa Ibn al-Muqaffa tidak banyak dikenal sebagai pemikir, tetapi sebagai penerjemah karya-karya Persia ke dalam Bahasa Arab. Di antara terjemahannya adalah *Siayar al-Muluk al-Ajam*. Menurut Hitti, Ibn al-Muqaffa meninggal tahun 757 M (bukan 756 M). Lihat Philip K. Hitti, *History of the Arabs* (London: Mac.Millan and Co. Ltd. 1970), hlm. 308, 389, dan 401. Lihat pula Ira M. Lapidus, *A History of Islamic Societies* (Cambridge: Cambridge University Press. 1988), hlm. 88-89.

gasan taqin al-ahkam berkaitan dengan “kesenjangan” hukum dengan putusan hakim yang terjadi pada zamannya.

Idenya dituangkan dalam *Risalah al-Sahabat*; surat tersebut kemudian diterbitkan dengan judul *Rasa'il al-Bulaga* setelah diedit oleh Ibn Taifur. Secara garis besar, risalah itu berisi tentang kritik dan saran perbaikan hukum dalam empat bidang: militer, peradilan, rekrutmen pegawai pembantu khalifah, dan pajak tanah (*al-kharaj*). Selain itu, ia pun memberikan saran kepada khalifah. Kritik yang paling banyak dialamatkan pada militer.

Kritik dan saran Ibn al-Muqaffa yang diarahkan pada militer adalah:

1. Seharusnya dibuat peraturan perundang-undangan khusus mengenai prajurit tentang apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan. Dengan peraturan, prajurit akan mengetahui mana yang halal dan mana yang haram dilakukan. Hal ini berkaitan dengan doktrin militer ketika itu yang menyatakan bahwa “kalau amir al-mu'minin (khalifah) menginstruksikan agar salat membelakangi Ka'bah, pasti instruksi tersebut akan didengar dan ditaati.”⁹⁴
2. Seharusnya dibuat peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang “pemisahan” administrasi militer dan administrasi keuangan pemerintahan. Hal ini berkaitan dengan militer yang ditugaskan di daerah yang dinyatakan dalam status “darurat militer” yang mengambil alih sistem keuangan di daerah tersebut dengan bertindak arogan.

94. Tentu saja doktrin tersebut dinilai tidak sejalan dengan ajaran Islam, karena taat kepada pemimpin diharuskan selama pemerintahannya tidak melanggar perintah Allah dan rasul-Nya.

Padahal tugas utamanya adalah mengamankan daerah, bukan mengambil alih keuangannya.

3. Jabatan panglima dan komandan militer hendaknya dipegang oleh prajurit yang terbaik atas dasar prestasi (bukan atas dasar yang lain).
4. Prajurit hendaknya dibekali ilmu pengetahuan dan agama, khususnya berkaitan dengan moral (akhlak), amanah (*accountable*), iffah (terpelihara dari perbuatan-perbuatan tercela), rendah hati (tawadu), dan kesederhanaan.
5. Seharusnya prajurit mendapatkan imbalan (baik berupa gaji maupun honor) tepat waktu, agar dapat menjalankan tugas dengan baik dan semangat.
6. Khalifah seharusnya selalu memperhatikan fisik dan mental prajurit; sehingga ia dapat memberikan bantuan pada saat yang tepat dan terhindar dari hal-hal yang tidak diinginkan.⁹⁵

Kritik dan saran Ibn al-Muqaffa yang diarahkan pada perbaikan peradilan berkaitan dengan “kepastian hukum.” Ibn al-Muqaffa menyarankan agar khalifah menyusun peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan pedoman bagi para hakim di pengadilan-pengadilan dalam menyelesaikan sengketa. Peraturan dapat menjamin kepastian hukum sepanjang ia dapat mengikuti perubahan zaman. Secara implisit, Ibn al-Muqaffa memberikan ruang kepada khalifah dan hakim untuk melakukan ijtihad demi tereliminirnya “kesenjangan” antara hukum dalam ide (*maqasid*) dan hukum dalam teks peraturan perundang-undangan. Kritik ini berkaitan dengan

95. Ahmad Amin, *Duha al-Islam*, hlm. 206-208.

ragamnya putusan hakim karena tidak ada pedoman keputusan yang disepakati.

Kritik dan saran Ibn al-Muqaffa yang diarahkan pada perbaikan rekrutmen pegawai berkaitan dengan kriteria dan profesionalisme pegawai. Ibn al-Muqaffa mengusulkan agar pegawai yang diangkat untuk menjadi para pembantu khalifah harus memiliki standar atau kriteria tertentu; calon pegawai haruslah adil, amanah, dan berasal dari keturunan orang baik-baik. Pegawai seharusnya dibebani tugas yang jelas (fokus), dan tidak dibenarkan memegang banyak pekerjaan (seperti rangkap jabatan).

Kritik dan saran Ibn al-Muqaffa yang diarahkan pada perbaikan pajak tanah berkaitan dengan administrasi pertanahan. Ibn al-Muqaffa mengusulkan agar administrasi tanah ditertibkan; terutama berkaitan dengan pajak dan batas-batas kepemilikan tanah. Kejelasan aturan administrasi dan pajak tanah serta batas-batas tanah akan memudahkan pegawai pemungut pajak dan petugas yang menyalahgunakan kewenangannya agar diberi sanksi.

Ibn al-Muqaffa juga meyarankan kepada para khalifah agar benar-benar menjadi suri tauladan (*uswah hasanah*) bagi masyarakat. Saran ini tentu saja berkaitan dengan moralitas para khalifah Dinasti Umayyah dan Dinasti Abbasiyah yang cenderung menghalalkan segala cara demi mencapai dan mempertahankan kekuasaan; dan di antara mereka dianggap jauh dari nilai-nilai agama dalam kehidupan sehari-hari.

3. Respon terhadap Ide Taqin Ibn al-Muqaffa

Ketika Ibn al-Muqaffa masih hidup, gagasannya yang tertuang dalam kitab *Risalat al-Sahabah* yang kemudian diterbitkan juga dengan judul *Risalat al-Bulaga*, tidak mendapat perhatian

an dari para aparat hukum ketika itu. Apalagi, akhir hayat Ibn al-Muqaffa dilalui dengan tragis; ia dituduh sebagai pembe-rontak dan karenanya ia dipecat (dari sekretaris gubernur) dan dihukum mati.

Setelah Ibn al-Muqaffa meninggal, sebagian mujtahid merasa perlu mempertimbangkan gagasan Ibn al-Muqaffa, terutama yang berkaitan dengan “kodifikasi” hukum. Hal yang sama juga dirasakan oleh Khalifah Abu Ja‘far al-Mansur. Oleh karena itu, ketika menunaikan ibadah haji (tahun 163 H/760 M), kira-kira empat belas tahun setelah kematian Ibn al-Muqaffa, Khalifah Abu Ja‘far al-Mansur dengan sengaja menemui Imam Malik guna memintanya menyusun sebuah kitab fikih dengan menetapkan hukum dari sumber-sumber primer, dengan mempertimbangkan prinsip kemudahan dalam melaksanakan hukum. Ketika itu Khalifah Abu Ja‘far al-Mansur meminta Imam Malik agar memilih pendapat yang sederhana, menengah, dan disepakati oleh para sahabat sehingga buku itu dapat dijadikan pegangan di seluruh negeri.

Menanggapi permintaan khalifah Abu Ja‘far al-Mansur, Imam Malik menjawab dengan mengatakan bahwa sesungguhnya penduduk Irak tidak menerima pendapatnya, bahkan penduduk Irak menganggap bahwa pendapatnya tidak benar (salah). Jawaban ini mengisyaratkan akan keberatan Imam Malik untuk melakukan kodifikasi hukum.

Khalifah Abu Ja‘far al-Mansur menanggapi jawaban Imam Malik dengan mengatakan bahwa beliau akan menjamin hukum yang sudah dikodifikasi nanti untuk diberlakukan di seluruh negeri; hakim yang tidak mau menerapkannya akan berhadapan dengan hukuman khalifah. Pada musim haji tahun depan, lanjut Abu Ja‘far al-Mansur, akan diutus al-Mah-

di (pengganti khalifah Abu Ja'far al-Mansur berikutnya) untuk mendatangi Imam Malik yang telah menyiapkan buku tersebut yang bernama *al-Muwatta*. Gagasan Ibn al-Muqaffa juga kemudian dipraktekan oleh Kerajaan Turki Usmani yang telah melakukan kodifikasi hukum yang kemudian dinamai *Majallat al-Ahkam al-Adliyyah*.

Khalifah yang telah memponis Ibn al-Muqaffa sebagai pemberontak dan menjatuhkan hukuman mati terhadapnya, ternyata masih memerlukan gagasannya. Khalifah Abu Ja'far al-Mansurlah yang menuduh beliau "bersekongkol" dengan pemberontak; karenanya ia dipecat dari jabatannya dan dihukum mati; dan Khalifah Abu Ja'far al-Mansur pula yang meminta Imam Malik untuk mengimplementasikan gagasan Ibn al-Muqaffa. Ini bukti bahwa gagasan atau pemikiran tetap dihargai, meskipun penggagasnya belum tentu dihargai.

Ibn al-Muqaffa tidak dikenal sebagai pakar fikih; karena beliau tidak memiliki gagasan yang berupa penetapan hukum; mungkin juga karena beliau tidak memiliki otoritas untuk menetapkan hukum. Tetapi, gagasannya tentang kodifikasi hukum demi menjamin kepastian hukum, merupakan gagasan yang terus hidup dan berkembang hingga dewasa ini. Spirit gagasannya tetap hidup dan dianut oleh negara-negara di dunia, termasuk negara-negara Islam.

BAB V

KERANGKA ANALISIS TAQININ AHKAM

Pada dasarnya setiap ilmu memiliki kerangka analisis sendiri-sendiri. Penyusunan kerangka analisis dimaksudkan untuk mempermudah sejumlah pihak yang mendalami dan mempraktekan ilmu ini. Dalam rangka mempertegas fokus kajian ini, taqin (berasal dari qanun) menunjukkan proses; qanun adalah peraturan perundang-undangan; oleh karena itu, taqin adalah ilmu tentang proses pembentukan peraturan perundang-undangan.⁹⁶ Di samping itu, al-Qasim juga menegaskan bahwa taqin (tidak lain tidak bukan) adalah prkatek hukum Islam (al-taqin inama huwa tatbiq al-ahkam). Oleh karena itu, taqin juga mempelajari mengenai bagaimana hukum dilaksanakan. Pelaksanaan hukum mencakup dua hal: instrumen penegak hukum (seperti hakim dan institusi peradilan); dan kesadaran hukum masyarakat. Oleh

96. Bandingkan dengan tasyri' dengan syari'ah. Syari'ah merupakan hasil (kesimpulan hukum); sedangkan tasyri' lebih memperhatikan proses penetapan hukumnya. Tarikh tasyri' adalah ilmu yang mempelajari proses pembentukan fikih; ilmu asbab al-nuzul adalah ilmu yang mempelajari sebab-sebab ayat Quran diturunkan; dan asbab al-wurud adalah ilmu yang mempelajari sebab-sebab hadis Nabi saw. disabdakan.

karena itu, taqin ahkam adalah ilmu yang mempelajari proses (termasuk mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan) pembentukan peraturan perundang-undangan, dan praktek hukum.

Karena merupakan proses, ilmu taqin ahkam dianalisis dengan menggunakan pendekatan sejarah: memperhatikan dan menganalisis data (peristiwa), fakta (penafsiran terhadap peristiwa), dan keterkaitan antara satu peristiwa dengan peristiwa lainnya. Secara umum, pendekatan sejarah dapat dibedakan menjadi dua: sejarah yang statis dan sejarah yang dinamis. Sejarah statis adalah data (kapan suatu peraturan dibentuk, oleh siapa, menggunakan instrumen hukum apa, dan untuk mengatur apa); sementara sejarah dinamis adalah penafsiran terhadap peristiwa masa lalu. Pada bagian kedua ini, seseorang yang menganalisis peraturan perundang-undangan dapat menggunakan berbagai pendekatan, seperti pendekatan sosiologis (ideologis—yang dianut oleh masyarakat yang bersangkutan maupun ideologi-ideologi lain), politik, dan yang lainnya.

Di samping pendekatan sejarah, ilmu taqin ahkam juga dapat dianalisis dengan menggunakan pendekatan perbandingan; yaitu isi undang-undang dibandingkan dengan sumber-sumber hukum dan peraturan perundang-undangan yang sudah ada. Hal ini dilakukan untuk melihat kekhasan (keistimewaan) peraturan perundang-undangan yang dianalisis.

Dengan pendekatan dan teknik analisis yang demikian, maka kerangka analisis peraturan perundang-undangan dapat dibedakan menjadi enam: argumentasi dan tahap inisiatif, tahap akademik, tahap politis (hearing, silang pendapat, dan pengambilan keputusan); analisis “isi” peraturan perundang-

undangan, penyebarluasan dan sosialisasi; dan tahap pelaksanaan hukum yang terkait dengan instrumen hukum lain (seperti Peraturan Pemerintah dan peraturan pelaksana lainnya), aparat hukum, dan kesadaran hukum masyarakatnya.

A. Argumentasi dan Tahap Inisiatif

Peraturan perundang-undangan pada umumnya dibentuk atas dasar kebutuhan yang dinilai penting atau mendasar. Setiap orang (termasuk masyarakat) berbeda-beda dalam menentukan hal apa saja yang penting dan mendasar itu. Oleh karena itu, setiap negara memiliki perbedaan dalam mengatur perbuatan-perbuatan yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan.

Satu hal yang lazim terjadi dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan adalah “inisiatif.” “Inisiatif” bias jadi muncul karena kekhawatiran atau keprihatinan; oleh karena itu, peraturan perundang-undangan yang dibentuk diharapkan menjadi alat untuk mencegah dan menanggulangi sesuatu yang suatu saat mungkin terjadi (prepentif, *sadd al-dzari’ah*); atau bias jadi, kekhawatiran muncul karena peristiwa yang secara sosiologis muncul yang dianggap sebagai “penyimpangan” yang membahayakan negara dan bangsa (peraturan yang dibuat diharapkan dapat menanggulangi situasi yang dianggap menyimpang tersebut).

Kasus pembajakan terhadap berbagai karya (lagu, kaset, buku, dan yang lainnya) membuat para pencipta lagu merasa dirugikan; akhirnya masyarakat musisi meminta fatwa kepada Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia agar pembajakan ditetapkan hukumnya dari sudut pandang agama; dan secara hu-

kum positif, pihak-pihak tertentu meminta kepada pihak Negara (eksekutif dan legislatif) untuk membentuk hukum untuk menanggulangi pembajakan. Persistiwa “goyang ngebor” yang dilakukan oleh sejumlah artis di Indonesia membuat sejumlah Ormas Islam merasa terganggu, akhirnya Komisi Fatwa MUI menetapkan fatwa mengenai pornoaksi dan pornografi; dan di legislative sekarang sedang dibahas undang-undang “anti pornografi dan pornoaksi.” Inilah dua peristiwa yang menjadi sebab (sebagai contoh) lahirnya inisiatif dibentuknya peraturan perundang-undangan.

Dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia dikenal “asas deskresi” atau “asas oportunitas.” Yang dimaksud asas ini adalah bahwa pejabat yang membuat peraturan perundang-undangan memiliki hak istimewa dalam kedudukannya sebagai aparatur negara untuk menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat. Hal ini juga menyangkut “asas legitimasi;” yakni mengenai keabsahan pejabat yang bersangkutan dalam menduduki jabatan tersebut.

Secara formal, inisiatif pembentukan peraturan perundang-undangan bisa datang dari eksekutif (pemerintah) dan juga bisa datang dari legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat) dalam berbagai tingkatan, dari pusat hingga level pemerintahan yang paling rendah. Hak pengajuan peraturan perundang-undangan yang dimiliki oleh pemerintah disebut “hak inisiatif;” sementara hak pengajuan peraturan perundang-undangan yang dimiliki oleh legislatif disebut “hak prakarsa.”

Rincian pihak-pihak yang memiliki hak inisiatif dan prakarsa dapat dilihat dalam peraturan perundang-undangan. Hak inisiatif pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia dimiliki oleh Presiden (UUD 45, pasal 5, ayat 1);

gubernur dan bupati/walikota (UUD 45, pasal 18, ayat 6), dan kepala desa (UU Nomor 10 Tahun 2004, pasal 7, ayat 2c); sementara hak prakarsa pembentukan peraturan perundang-undangan dimiliki oleh DPR (UUD 45, pasal 20, ayat 1); DPRD (UUD 45, pasal 22D, ayat 1), dan Badan Perwakilan Desa (UU Nomor 10 Tahun 2004, pasal 7, ayat 2c).

Pihak eksekutif atau legislatiflah (dalam berbagai level) yang berhak membuat peraturan perundang-undangan. Penelusuran terhadap “inisiator” tidak cukup hanya sebatas formal (berdasarkan peraturan perundang-undangan) semata. Bisa jadi secara formal, yang mengusulkan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan adalah presiden, gubernur, atau bupati. Akan tetapi, secara real di masyarakat, bias jadi pihak-pihak yang berwenang mendapat masukan dari orang-orang tertentu atau organisasi kemasyarakatan tertentu. Misalnya, rancangan undang-undang yang sedang berada di legislatif diajukan dan dibahas atas prakarsa DPR; akan tetapi, “inisiator” informalnya adalah Majelis Ulama Indonesia, Nahdlatul Ulama, Muhammadiyah, dan Persis misalnya. Oleh karena itu, analisis mengenai alasan pembentukan peraturan perundang-undangan dan “inisiatornya” dapat dilakukan dengan mempertalikan tiga hal: argumentasi pengusulan peraturan perundang-undangan; pihak-pihak yang mengajukan atau mengusulkan atas dibentuknya peraturan perundang-undangan yang formal; dan pihak-pihak yang mengajukan atau mengusulkan atas dibentuknya peraturan perundang-undangan yang informal.

Dengan demikian, terdapat tiga hal yang harus diperhatikan dalam menganalisis peraturan perundang-undangan pada tahap ini. Pertama, data dan fakta yang menjadi sebab

diusulkannya pembentukan suatu peraturan perundang-undangan (secara tersirat biasanya terdapat dalam konsideran “menimbang” sebagai pertimbangan sosial). Kedua, “inisiator” formal, baik dari pihak eksekutif maupun legislatif; dan ketiga, “inisiator” informal, yaitu masyarakat atau ormas tertentu. Dokumen “inisiator” formal dapat di lacak di lembaga-lembaga Negara terkait; sementara informasi tentang “inisiator” informal dapat diketahui melalui media seperti surat kabar, surat resmi dari ormas tertentu, atau pengakuan pihak-pihak yang terlibat.

B. Tahap Persiapan (Akademik)

Pada tahap ini, inisiator harus sudah memanfaatkan ahli taqin ahkam; yakni sosok yang mengerti dan faham terhadap hukum Islam dalam berbagai dimensi atau format; dan mengerti mengenai teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.

Format-format hukum Islam yang dimaksud adalah: pertama, pakar hukum Islam sudah faham betul mengenai bagian-bagian hukum Islam yang dipandang sakral dan tidak berubah (syari‘ah) dan bagian-bagian hukum Islam yang dipandang tidak sakral dan dapat diubah; dan kedua, format-format hukum Islam dimaksud adalah hukum Islam yang mewujud dalam kitab-kitab kuning (fikih); isinya adalah kesimpulan-kesimpulan dari istinbath hukum yang dilakukan secara perorangan karena otoritas keilmuan yang dimilikinya; hukum Islam yang merupakan jawaban (respon) terhadap pertanyaan atau peristiwa hukum di masyarakat (fatwa); fatwa dapat dilakukan secara perorangan maupun bersama-sama

(kolektif); dan hukum Islam yang berupa peraturan perundang-undangan (qanun) yang telah ada, baik di negara yang bersangkutan maupun di negara-negara lain. Selain itu, keputusan-keputusan hakim (qada) di lembaga-lembaga peradilan juga dapat dipertimbangkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dengan memperhatikan dimensi dan format hukum Islam, maka analisis mengenai proses pembentukan suatu peraturan perundang-undangan sebaiknya memperhatikan kajian-kajian yang dilakukan oleh pihak-pihak terkait; dan metode-metode yang ditempuh dalam menyusun naskah akademik sebuah peraturan perundang-undangan, seperti penelaahan kitab, wawancara dengan para pakar hukum Islam, studi banding ke Negara-negara lain, serta seminar dan lokakarya yang telah dilakukan.

Hal yang tidak kalah pentingnya dalam proses ini adalah menganalisis “perubahan atau pergeseran” dari bahasa fikih ke dalam bahasa undang-undang. Analisis ini dapat dilakukan secara baik apabila pelaku analisis (analisis) dapat memahami berbagai bagian dari peraturan perundang-undangan, serta kemampuan memahami teknis perundang-undangan yang disebut legal drafting. Dalam konteks ini, legal drafting dapat dipahami sebagai kemampuan teknis dalam mengubah bahasa fikih menjadi bahasa undang-undang.

C. Tahap Pembahasan dan Politis

Pada tahap ini, legal draft dari sebuah peraturan perundang-undangan diajukan oleh pihak yang berwenang (berdasarkan asas deskresi atau oportunitas). Seolah-olah draft tersebut

sudah digeserkan kedudukannya dari “naskah akademik” menjadi “naskah semi politis,” yaitu RUU (Rancangan Undang-undang) atau nama lain yang sejenis dengannya dalam berbagai level.

Langkah-langkah yang dilakukan dari Pemerintah adalah: *pertama*, Rancangan Undang-undang (RUU) yang diajukan oleh presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nondepartemen sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya.⁹⁷

Kedua, Menteri yang bertanggung jawab di bidang peraturan perundang-undangan bertugas melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU yang berasal dari presiden.⁹⁸

Ketiga, RUU yang telah disiapkan oleh presiden diajukan dengan surat presiden kepada pimpinan DPR. Dalam surat tersebut, ditegaskan mengenai menteri yang ditugasi mewakili presiden dalam melakukan pembahasan RUU di DPR.⁹⁹

Keempat, penyebarluasan RUU yang berasal dari presiden dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa.¹⁰⁰ Tujuannya adalah agar khalayak ramai mengetahui adanya RUU yang sedang dibahas di DPR guna memberikan masukan atas materi yang

97. UU Nomor 10 Tahun 2004, pasal 18 ayat (1).

98. UU Nomor 10 Tahun 2004, pasal 18 ayat (2).

99. UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pasal 20 ayat (1) dan (2). Selambat-lambatnya dalam waktu 60 (enam puluh) hari sejak surat presiden diterima, DPR mulai membahas RUU yang diajukan oleh pemerintah. UU Nomor 10, pasal 20, ayat (3). Menteri atau pimpinan lembaga pemrakarsa memperbanyak naskah RUU dalam jumlah yang diperlukan untuk keperluan pembahasan. UU Nomor 10, pasal 20, ayat (4).

100. UU Nomor 10 Tahun 2004, pasal 22 ayat (2).

sedang dibahas. Penyebarluasan dapat dilakukan dalam media elektronik (televisi, radio, dan internet) maupun dalam media cetak (surat kabar, majalah, dan edaran).¹⁰¹ Apabila dalam satu masa sidang, DPR dan presiden menyampaikan RUU mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah RUU yang berasal dari DPR, sedangkan RUU yang disampaikan presiden digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.¹⁰²

Rancangan Undang-undang dari DPR diusulkan oleh DPR,¹⁰³ kepada Presiden dengan surat pimpinan DPR.¹⁰⁴ Presiden menugasi Menteri yang mewakilinya untuk membahas RUU bersama DPR dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari sejak surat pimpinan DPR diterima.¹⁰⁵ Menteri yang mewakili presiden bertugas mengkoordinasikan persiapan pembahasan dengan menteri yang tugas dan tanggungjawabnya di bidang peraturan perundang-undangan;¹⁰⁶ dan penyebarluasan RUU yang berasal dari DPR dilaksanakan oleh Sekretariat Jenderal DPR.¹⁰⁷

Baik di legislatif maupun eksekutif selalu terdapat pihak-pihak yang berkepentingan dengan sebuah peraturan perundang-undangan. Sekedar contoh, konsumsi minuman keras dianggap berpengaruh tingginya tingkat kriminal dapat dijadikan alasan untuk membentuk peraturan tentang pelarang-

101. Penjelasan UU Nomor 10 Tahun 2004, pasal 22.

102. UU Nomor 10 Tahun 2004, pasal 23.

103. UU Nomor 10 Tahun 2004, pasal 19, ayat (1).

104. UU Nomor 10 Tahun 2004, pasal 21, ayat (1).

105. UU Nomor 10 Tahun 2004, pasal 21, ayat (2).

106. UU Nomor 10 Tahun 2004, pasal 21, ayat (3).

107. UU Nomor 10 Tahun 2004, pasal 22, ayat (1).

an minuman keras; pihak yang mengusung pada umumnya adalah aparat keamanan (seperti polisi) dan ulama; akan tetapi, biasanya pihak pengusaha hotel dan pariwisata sering beranggapan bahwa pelarangan minuman keras akan menghambat perkembangan pariwisata dan tingkat hunian hotel. Pihak-pihak seperti inilah yang diwakili oleh lembaga-lembaga yang berwenang yang bersilang pendapat, saling memberikan masukan, atau bahkan saling membantah. Cara penyampaian pandangan terhadap sebuah rancangan peraturan perundang-undangan dapat dilakukan secara perorangan atau dapat pula dilakukan secara kelompok berdasarkan fraksi-fraksi yang ada.

Masukan dan silang pendapat di legislatif dapat “diakomodir” atau “ditolak” oleh pihak pengusul; kalau diakomodir, biasanya terjadi perubahan beberapa bunyi pasal-pasal, perubahan bisa dalam bentuk penghilangan atau membuang pasal atau ayat tertentu, bisa dalam bentuk perbaikan redaksi, dan bias juga dalam bentuk penambahan ketentuan yang berarti juga penambahan pasal atau ayat.

Pada akhirnya, bisa saja sebuah peraturan perundangan disahkan secara bulat oleh semua fraksi atau bisa jadi keputusannya diambil dengan cara pengambilan suara: pengambilan suara atas dasar fraksi; atau pengambilan suara atas dasar individu anggota legislatif (*one man one vote*). Pengambilan suara akan berujung pada disahkannya rancangan sebuah peraturan perundang-undangan menjadi peraturan perundang-undangan; atau ditolak sehingga tidak terwujud menjadi peraturan perundang-undangan.

Penegakan suatu peraturan perundang-undangan berkaitan dengan proses pembentukannya. Soekanto menjelaskan

dua syarat pembentukan peraturan perundang-undangan: pertama, keterbukaan (dipublikasikan dan disiarkan kepada masyarakat publik); dan kedua, pemberian hak kepada warga masyarakat untuk mengajukan usul-usul tertentu melalui berbagai cara. Di antara cara yang dapat dilakukan adalah:

1. Pihak yang berwenang (legislatif atau eksekutif) mengundang masyarakat yang berminat untuk menghadiri suatu pembicaraan mengenai peraturan tertentu yang akan dibuat.
2. Suatu departemen mengundang organisasi-organisasi tertentu untuk memberi masukan bagi suatu rancangan peraturan perundang-undangan yang sedang disusun.
3. Acara dengar pendapat (hearing) di legislatif.
4. Pembentukan kelompok-kelompok penasihat yang terdiri dari tokoh-tokoh atau ahli-ahli terkemuka.¹⁰⁸

Terjadinya silang pendapat di masyarakat mengenai suatu peraturan perundang-undangan disebabkan oleh banyak hal, antara lain karena "kepentingan." Misalnya "rokok." Di satu sisi, para dokter (tenaga kesehatan) berkeyakinan bahwa rokok adalah sumber penyakit; oleh karena itu, keberadaannya dianggap mengganggu program penciptaan kesehatan masyarakat. Akan tetapi, rokok juga berkaitan dengan industri (ekonomi) yang akan melahirkan pengangguran baru bila pabrik-pabrik rokok ditutup. Menteri Kesehatan seyogyanya meminta agar pabrik rokok ditutup; sedangkan Menteri Te-

108. Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakkan Hukum* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2002), cet. ke-4, hlm. 8-9.

naga Kerja sebaliknya; karena pabrik tersebut dapat menciptakan lapangan kerja dan menghindarkan masyarakat dari pengangguran.

Silang pendapat juga terjadi terhadap pelacuran dan judi. Masyarakat santri berkehendak agar pelacuran dan judi dieliminir dan ditiadakan. Akan tetapi, ketidakadaan pelacur dan judi akan menghambat industri pariwisata, terutama wisata internasional. Oleh karena itu, silang pendapat mengenai eliminasi judi dan pelacuran terus berkembang hingga sekarang.

D. Analisis terhadap Isi Peraturan

Pada bagian ini diinformasikan mengenai pasal-pasal spesifik yang menjadi “kekhususan” peraturan perundang-undangan yang sedang dianalisis; untuk mencari kekhususan dapat dilakukan dengan cara menelusuri matarantai intelektual pasal tertentu; perbandingan dengan peraturan perundang-undangan yang sudah ada sebelumnya; atau modifikasi yang dilakukan oleh para penyusun peraturan tersebut.

Proses pembentukan UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan pada awalnya ditolak oleh umat Islam karena di dalamnya terdapat pasal-pasal yang tidak sejalan dengan syariat Islam. Akhirnya pihak yang mengusulkan pun yang pada awalnya hanya Departemen Kehakiman RI, disertai oleh Departemen Agama. Penolakan terhadap Counter Legal Draft Kompilasi Hukum Islam (KHI) yang diprakarsai oleh Musda Mulia dan kawan-kawan, juga disebabkan oleh isi Counter Legal Draft KHI yang dinilai tidak sejalan dengan syariat Is-

lam. Ini adalah dua contoh silang pendapat yang disebabkan oleh isi yang dikandungnya.

Pada dasarnya setiap peraturan perundang-undangan memiliki kekhasan. Akan tetapi, cara mendapatkan kekhasan tersebut bergantung pada “kejelian” seorang penganalisis sebuah peraturan perundang-undangan. Berikut ini dijelaskan contoh-contoh kekhasan sebuah peraturan perundang-undangan.

Kekhasan UU RI Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. *Pertama*, UU Nomor 3 Tahun 2006 pada dasarnya deklarasi kepada publik tentang perubahan posisinya. Masyarakat pada umumnya mengetahui bahwa sejak kemerdekaan, Peradilan Agama berada di bawah naungan Departemen Agama; dengan alasan profesi, pada fase tertentu Peradilan Agama memiliki dua atasan; secara administratif dibina (oleh) dan bertanggung jawab (ke) Departemen Agama, tetapi secara fungsional mereka dibina dan bertanggung jawab ke Mahkamah Agung. Tahun 2006 adalah tahun yang sangat bernilai bagi Peradilan Agama, karena Peradilan Agama, baik secara administratif maupun professional, dibina dan bertanggung jawab ke Mahkamah Agung. Oleh karena itu, dalam konsideran “menimbang” bagian b ditegaskan bahwa “Peradilan Agama merupakan lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung sebagai pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.”

Kedua, Dalam UU Nomor 7 Tahun 1989 terdapat 9 (sembilan) syarat calon hakim; sementara dalam UU Nomor 3 Tahun 2006 hanya terdapat 8 (delapan) syarat calon hakim;

karena syarat “pegawai negeri sipil” dihilangkan. Dalam UU Nomor 3 Tahun 2006 terdapat syarat hakim tinggi yang baru, yaitu “lulus eksaminasi yang dilakukan oleh Mahkamah Agung”¹⁰⁹ Syarat ini tidak ada dalam UU Nomor 7 Tahun 1989.

Ketiga, kekuasaan (kompetensi) absolut Peradilan Agama ditambah; yakni bahwa Pengadilan Agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara antara orang-orang yang beragama Islam di bidang ekonomi syariah.¹¹⁰ Dalam penjelasannya terdapat rincian mengenai kekuasaan tersebut; yaitu (a) bank syariah, (b) asuransi syariah, (c) reasuransi syariah, (d) reksa dana syariah, (e) obligasi syariah dan surat berharga berjangka menengah syariah, (f) sekuritas syariah, (g) pembiayaan syariah, (h) pegadaian syariah, (i) dana pension lembaga keuangan syariah, (j) bisnis syariah, dan (k) lembaga keuangan mikro syariah.¹¹¹ Masih banyak perubahan-perubahan yang terjadi karena lahirnya UU Nomor 3 Tahun 2006; di sini hanya dijelaskan beberapa bagian sebagai contoh saja.

Contoh yang kedua adalah kekhasan UU RI Nomor 41 Tahun 2004 tentang wakaf. *Pertama*, dalam UU Nomor 41 ditetapkan mengenai perluasan obyek wakaf; peraturan sebelumnya hanya mengatur dan mengakui benda tidak bergerak (tetap) sebagai obyek wakaf; sementara UU ini mengatur obyek wakaf, baik yang termasuk benda tidak bergerak maupun benda bergerak, termasuk cash wakaf dan hak cipta.¹¹²

109. UU Nomor 3 Tahun 2006, pasal 14 ayat 1d.

110. UU Nomor 3 Tahun 2006, pasal 49 huruf i.

111. Penjelasan UU Nomor 3 Tahun 2006, pasal 49 huruf i.

112. UU Nomor 41 Tahun 2004, pasal 16.

Kedua, peraturan perundang-undangan sebelumnya hanya mengakui wakaf permanen (mu'abbad, abadi); sementara dalam UU Nomor 41 diakui adanya wakaf temporal (mu'aqat, sementara waktu).¹¹³ UU ini memberikan peluang kepada umat Islam untuk mewakafkan hartanya selama waktu tertentu; dan *ketiga*, salah satu persoalan yang dianggap menghambat pendayagunaan wakaf saat ini adalah manajemen wakaf; oleh karena itu, dalam UU Nomor 41 tahun 2004 diatur tentang pembentukan Badan Wakaf Indonesia. Tugas utama badan ini adalah meningkatkan kualitas nazir,¹¹⁴ baik dalam bidang usaha maupun di bidang-bidang lainnya. Ini adalah strategi makro untuk membentuk nazir yang profesional dan berketerampilan. Demikian sekedar contoh mengenai kekhasan isi UU Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

E. Penyebarluasan dan Sosialisasi

Hukum yang sudah ditetapkan oleh lembaga-lembaga yang berwenang disebarluaskan dan disosialisasikan agar diketahui untuk dimenegerti dan ditaati oleh masyarakatnya. Dalam teori kesadaran hukum, pengetahuan, pemahaman, dan ketaatan hukum dianggap sebagai kegiatan yang berurutan; tidak mungkin orang taat hukum kalau ia tidak mengerti hukum; dan tidak mungkin orang mengerti hukum tanpa mengetahui hukum.

Sosialisasi pada dasarnya dapat dilakukan dalam dua saluran: saluran formal dan saluran nonformal. Saluran formalnya adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan

113. UU Nomor 41 Tahun 2004, pasal 1 ayat 1.

114. UU Nomor 41 Tahun 2004, pasal 47 dan 49.

yang berlaku dimuat dalam Lembaran Negara dan Berita Negara (untuk Undang-undang) dan Lembaran Daerah dan Berita Daerah (untuk Perda).¹¹⁵ Sedangkan saluran informalnya adalah pemberitaan di surat kabar, media radio, maupun televisi. Di samping itu, Departemen terkait juga mencetak peraturan tersebut untuk kemudian disebarakan dengan cara ditempel di tempat-tempat strategis (bandara, stasiun kereta api, atau terminal bus); atau dibagikan kepada masyarakat melalui seminar, diskusi, atau penyuluhan hukum masyarakat.

F. Pelaksanaan Hukum

Paling tidak, pada tahap ini hukum dipahami dalam dua perspektif: harmonis dan ketegangan. Dalam perspektif harmonis, hukum dilaksanakan oleh masyarakat tanpa sesuai dengan kesadarannya. Pelaksanaan perkawinan/pernikahan, zakat, infaq, sedekah, wakaf yang dilakukan oleh masyarakat berjalan sedemikian rupa. Bukti-bukti administratif dari pelaksanaan pernikahan dan yang lainnya dapat diminta di lembaga Kantor Urusan Agama (KUA). Istilah teknis yang dipakai untuk ini adalah *law implementation* (implementasi hukum).

Dalam perspektif ketegangan (konflik), pelaksanaan hukum dipahami sebagai proses penyelesaian sengketa antara dua pihak atau lebih yang penyelesaiannya dilakukan di lembaga Peradilan;¹¹⁶ perceraian, sengketa waris, sengketa wakaf, dan yang lainnya diperiksa dan diselesaikan di Pengadilan

115. UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pasal 45-46.

116. UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pasal 45-46.

dalam lingkungan Peradilan Agama. Istilah teknis yang dipakai untuk ini adalah *law enforcement* (penegakan hukum). Dalam literature fikih, arti peradilan sendiri secara fungsional adalah *fasl al-khusumat* (penyelesaian sengketa).

Dalam konteks implementasi dan penegakan hukum, analisis diarahkan pada penerimaan (kesadaran) masyarakat dalam menjalankan hukum serta putusan-putusan hakim di pengadilan. Kesadaran hukum masyarakat dapat diamati (metode observasi) dan keputusan hakim dapat dipelajari di Pengadilan.

Langkah-langkah tersebut adalah batas minimal dalam menganalisis peraturan perundang-undangan. Analisis lain dapat saja dikembangkan dengan memperhatikan seluruh item peraturan perundang-undangan dari bagian awal: kon sideran sosiologis (menimbang), yuridis (mengingat), landasan filosofis vertikal, dan landasan filosofis horizontal (landasan politis), hingga teknik perancangan.

Pada kenyataannya, ada juga peraturan daerah yang titelnya “menimbang” yang seharusnya pertimbangan sosiologis, tapi isinya tidak disusun atas dasar berpikir induktif; pertimbangan social yang logis adalah serangkaian logika yang didasarkan atas dasar data dan fakta yang diuraikan secara induktif. Hal seperti ini terjadi mungkin saja karena Sumber Daya Insani di daerah belum memadai. Semoga bermanfaat.



BAB VI

SYARI'AT ISLAM DI ACEH DAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN ULAMA

Pro dan kontra mengenai Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh begitu ragam. Pihak mantan anggota Gerakan Aceh Merdeka dan sebagian penduduk Aceh yang kritis menganggap bahwa UU tersebut tidak sejalan dengan Perjanjian Helsinki yang disepakati para petinggi GAM dengan Jakarta. Akan tetapi, Legislatif di Jakarta menganggap bahwa UU tersebut merupakan hasil yang maksimal dari upaya kompromi dalam mengakomodir berbagai kepentingan. Sebagian kecil masyarakat (termasuk masyarakat internasional) berpandangan bahwa UU tersebut diaplikasikan dulu, dan dapat dilihat hasilnya.

Kekhawatiran mantan para anggota GAM lebih terfokus—antara lain—pada pasal mengenai syarat-syarat pendirian partai lokal. Terlepas dari sejumlah perdebatan substansial mengenai Pemerintahan Aceh, tulisan ini difokuskan pada akomodasi Jakarta terhadap kemungkinan menjadikan syari'ah sebagai hukum yang hidup dan berkembang di Aceh.

A. Kewenangan Istimewa Pemerintahan Aceh

Urusan pemerintahan Aceh ditempatkan pada bab V (dari pasal 11 sampai 19). Akan tetapi pasal-pasal yang mengatur

kewenangan mengenai pelaksanaan syari'at Islam bagi Aceh hanyalah pasal 16 ayat 2, 3, 4; dan pasal 17 ayat 2,3, serta 4.

Dalam UU tersebut ditetapkan bahwa urusan Pemerintahan Aceh dibedakan menjadi dua: urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintahan Aceh yang merupakan pelaksanaan keistimewaan Aceh meliputi:

1. Penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan syari'at Islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan hidup antarumat beragama.
2. Penyelenggaraan kehidupan adat yang bersendikan agama Islam.
3. Penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syari'at Islam.
4. Peran ulama dalam penetapan kebijakan Aceh.
5. Penyelenggaraan dan pengelolaan ibadah haji sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹¹⁷

Sementara urusan pemerintahan Aceh yang bersifat pilihan adalah urusan yang secara nyata berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan Aceh.¹¹⁸ Dalam UU ditetapkan bahwa pelaksanaan kewenangan yang bersifat wajib dan pilihan bagi Propinsi Aceh diatur lebih lanjut dalam qanun Aceh dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.¹¹⁹

117. UU Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 16 ayat (2).

118. UU Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 16 ayat (3).

119. UU Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 16 ayat (4).

Di samping kepada Pemerintahan Propinsi Aceh, Undang-undang juga mengamanatkan kepada pemerintahan kabupaten dan kota mengenai kewenangan yang bersifat wajib dan pilihan sebagai pelaksanaan keistimewaan Aceh. Kewenangan kabupaten dan kota di Aceh yang bersifat wajib adalah:

1. Penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan syari'at Islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan hidup antarumat beragama.
2. Penyelenggaraan kehidupan adapt yang bersendikan agama Islam.
3. Penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan local sesuai dengan syari'at Islam.
4. Peran ulama dalam penetapan kebijakan Aceh.¹²⁰

Kewenangan pemerintah kota dan kabupaten di Aceh yang bersifat pilihan adalah urusan yang secara nyata berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan Aceh.¹²¹ Dalam UU juga ditetapkan bahwa pelaksanaan kewenangan yang bersifat wajib dan pilihan bagi pemerintahan kabupaten dan kota di Aceh diatur lebih lanjut dalam qanun kabupaten dan kota dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.¹²²

Pada dasarnya, kewenangan Pemerintahan di Aceh—baik pemerintahan propinsi maupun kabupaten atau kota—dalam

120. UU Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 17 ayat (2).

121. UU Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 17 ayat (3).

122. UU Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 17 ayat (4).

kerangka propinsi yang diberi keistimewaan, adalah sama. Perbedaannya terletak pada kewenangan yang terakhir, yaitu penyelenggaraan dan pengelolaan ibadah haji menjadi kewenangan pemerintahan propinsi; ia bukan kewenangan pemerintahan kabupaten atau kota.

B. Asas-asas Pemerintahan Aceh

Asas-asas penyelenggaraan pemerintahan di Aceh, baik tingkat propinsi maupun tingkat kabupaten dan kota ditempatkan pada bab VI pasal 20 UU tentang Pemerintahan Aceh.

Pada dasarnya, asas-asas penyelenggaraan pemerintahan di Aceh dapat dikelompokkan menjadi empat: asas keagamaan, asas legalitas, asas kesetaraan jender, dan asas reformasi pemerintahan. Asas keagamaan bagi penyelenggaraan pemerintahan di Aceh adalah asas keislaman; asas legalitas bagi penyelenggaraan pemerintahan di Aceh adalah asas kepastian hukum; dan asas kesetaraan jender bagi penyelenggaraan pemerintahan di Aceh adalah asas kesetaraan (keikutsertaan perempuan dalam berbagai bidang kehidupan di Aceh). Sedangkan asas reformasi bagi penyelenggaraan pemerintahan di Aceh adalah asas: (1) kepentingan umum, (2) tertib penyelenggaraan pemerintahan, (3) keterbukaan, (4) proporsionalitas, (5) profesionalitas, (6) akuntabilitas, (7) efisiensi, dan (8) efektivitas.¹²³ Tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai asas-asas tersebut: apakah asas-asas tersebut bersifat kumulatif ataukah bersifat hirarkis.

123. UU Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 20.

C. Ruang Lingkup dan Penegakan Syari'at Islam

Ketentuan mengenai pelaksanaan syari'at Islam di Aceh daitur dalam UU tentang Pemerintahan Aceh, bab XVII, pasal 125-127. Pada dasarnya, ketentuan pelaksanaan syari'at Islam berisi tentang: (1) ruang lingkup (bidang-bidang) syari'at Islam yang diamanatkan oleh undang-undang untuk dilaksanakan; (2) ketentuan bagi warga Aceh, baik Muslim maupun bukan, yang berkaitan dengan penegakan syari'at Islam; dan (3) ketentuan bagi pemerintahan propinsi, kabupaten, dan kota yang berkaitan dengan penegakan syari'at Islam.

Ketentuan-ketentuan mengenai ruang lingkup syari'at Islam yang dilaksanakan di Aceh adalah: *pertama*, syari'at Islam yang dilaksanakan di Aceh meliputi akidah, syari'ah, dan akhlak. *Kedua*, syari'ah yang dimaksud meliputi ibadah, al-ahwal al-sakhshiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), jinayah (hukum pidana), qadha (peradilan), tarbiyah (pendidikan), dakwah, syi'ar, dan pembelaan Islam. *Ketiga*, ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan syari'at Islam diatur dengan Qanun Aceh.¹²⁴

Ketentuan-ketentuan mengenai pelaksanaan syari'at Islam yang berkaitan dengan warga yang tinggal di Aceh adalah: *pertama*, setiap pemeluk agama Islam di Aceh wajib mentaati dan mengamalkan syari'at Islam; dan *kedua*, setiap orang yang bertempat tinggal atau berada di Aceh wajib menghormati pelaksanaan syari'at Islam.¹²⁵

Ketentuan-ketentuan mengenai pelaksanaan syari'at Islam yang berkaitan dengan pemerintahan Aceh adalah: *per-*

124. UU Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 125, ayat 1-3.

125. UU Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 126, ayat 1-2.

tama, pemerintahan di Aceh (propinsi, kabupaten dan kota) bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelaksanaan syari'at Islam; *kedua*, pemerintahan di Aceh menjamin kebebasan, membina kerukunan, menghormati nilai-nilai agama yang dianut oleh umat beragama, dan melindungi sesame umat beragama untuk menjalankan ibadah sesuai dengan agama yang dianutnya; *ketiga*, pemerintahan di Aceh mengalokasikan dana dan sumber daya lainnya untuk pelaksanaan syari'at Islam; *keempat*, pendirian tempat ibadah di Aceh harus mendapat izin dari Pemerintahan Aceh (propinsi, kabupaten dan atau kota); dan *kelima*, izin pendirian rumah ibadah selanjutnya diatur dengan qanun dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan.¹²⁶

D. Mahkamah Syar'iyah

Ketentuanketentuan mengenai Mahkamah Syar'iyah dalam UU tentang Pemerintahan Aceh pada dasarnya dapat dibedakan menjadi enam: ketentuan mengenai posisi dan hirarki Mahkamah Syar'iyah, kompetensi relatif dan kompetensi absolut Mahkamah Syar'iyah, hukum acara (formil), penyidikan, pengangkatan hakim, dan pembinaan.

1. Posisi dan Hirarki Mahkamah Syar'iyah

Mahkamah Syari'ah kelihatannya dipandang sama dengan Peradilan Syari'at Islam. Ketentuan mengenai posisi Mahkamah Syar'iyah adalah bawa ia (Mahkamah Syar'iyah) merupakan bagian dari sistem peradilan nasional dalam lingkun-

126. UU Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 127, ayat 1-5.

gan peradilan agama yang independen (terbebas dari pengaruh pihak manapun).¹²⁷ Ketentuan ini menunjukkan bahwa perkara-perkara yang diselesaikan di tingkat pertama dan banding, dapat dilakukan kasasi ke Mahkamah Agung. Ketentuan mengenai ini dipertegas lagi pasal berikutnya yang menyatakan bahwa Mahkamah Syar'iyah di Aceh terdiri atas dua tingkat: Mahkamah Syar'iyah di tingkat kabupaten atau kota sebagai pengadilan tingkat pertama; dan Mahkamah Syar'iyah di tingkat propinsi (Aceh) sebagai pengadilan tingkat banding.¹²⁸

2. Kekuasaan Mahkamah Syar'iyah

Ketentuan mengenai kekuasaan Mahkamah Syar'iyah dapat dibedakan menjadi dua: kewenangan mengenai orang (subyek hukum) dan kewenangan mengenai materi hukum (kompetensi absolut). Ketentuan mengenai orang adalah bahwa Mahkamah Syar'iyah merupakan pengadilan bagi setiap orang yang beragama Islam yang berada di Aceh.¹²⁹ Ketentuan ini memperlihatkan asas personalitas (nonmuslim tidak terikat dengan hukum Islam) dan asas teritorial; yakni penduduk Muslim Indonesia yang tidak tinggal di Aceh tidak terikat dengan UU tersebut. Selain itu, dalam UU ini juga ditegaskan bahwa sanksi jinayah tidak dapat diterapkan terhadap penduduk Aceh yang melakukan perbuatan jinayah di

127. UU Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 128, ayat 1.

128. UU Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 130.

129. UU Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 128, ayat 2.

luar Aceh.¹³⁰ Pasal ini memperlihatkan pelaksanaan hukum Islam atas dasar religius-personalitas (subyek hukum) dan asas territorial, wilayah Aceh sebagai satu kesatuan wilayah hukum.

Ketentuan lain yang menyangkut subyek hukum adalah ketentuan sanksi bagi nonmuslim yang melakukan pelanggaran atau jinayah. *Pertama*, perbuatan jinayah yang dilakukan oleh dua orang atau lebih secara bersama-sama yang di antaranya beragama bukan Islam, pelaku yang beragama bukan Islam dapat (boleh, pen.) menundukan diri secara sukarela

130. UU Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 129, ayat 3. Dalam literatur fikih diinformasikan sejumlah asas pemberlakuan hukum Islam, terutama bidang jinayah. Dalam pandangan fuqaha, wilayah-wilayah di Dunia dapat dikelompokkan menjadi tiga: (1) Negara-negara Islam, (2) Negara-negara yang memerangi—dan bersitegang dengan—negara Islam, dan (3) negara-negara yang mengadakan perjanjian damai dengan Negara-negara Islam. Kaitan pengelompokan tersebut dengan asas pelaksanaan hukum Islam adalah lahirnya sejumlah “teori” mengenai pemberlakuan hukum Islam. *Pertama*, Imam Abu Hanifah berpendapat bahwa aturan pidana Islam hanya berlaku secara penuh di wilayah-wilayah negeri Muslim. Selain di wilayah tersebut, hukum pidana Islam tidak berlaku lagi, kecuali kejahatan yang menyangkut hak adami. Menurut A. Djazuli, Guru Besar fikih pada Fakultas Syari’ah dan Hukum UIN Bandung, pendapat tersebut mirip dengan teori teritorialitas; *Kedua*, Imam Abu Yusuf, pengikut mazhab Hanafi yang terkenal sebagai hakim Agung Bani Abbas dan karya monumentalnya, *Kitâb al-Kharâj*, berpendapat bahwa hukum Islam tetap berlaku bagi Muslim di luar Negara-negara Muslim, meskipun yang melanggarnya tidak dapat dijatuhi sanksi. Pendapat ini mirip—menurut A. Djazuli—dengan teori nasionalitas. *Ketiga*, Imam Malik, Imam al-Syafi’i, dan Imam Ahmad Ibn Hanbal berpendapat bahwa aturan-aturan pidana Islam tidak terikat oleh wilayah, akan tetapi terikat oleh subyek hukum. Teori ini dalam pandangan A. Djazuli mirip dengan teori internasionalitas. Lihat A. Djazuli, *Fiqh Jinayah: Upaya Menanggulang Kejahatan dalam Islam* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. 1996), hlm. 9-10.

pada hukum jinayah;¹³¹ dan *kedua*, setiap orang yang beragama bukan Islam yang melakukan perbuatan jinayah yang tidak diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) atau ketentuan pidana di luar KUHP, berlaku hukum jinayah.¹³²

Ketentuan mengenai kekuasaan absolut Mahkamah Syar'iyah adalah bahwa Mahkamah Syar'iyah berwenang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara yang meliputi al-ahwal al-sakhshiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), jinayah (hukum pidana) yang didasarkan atas syari'at Islam.¹³³ Ketentuan lebih lanjut mengenai materi bidang al-ahwal al-sakhshiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), jinayah (hukum pidana) diatur dalam qanun Aceh.¹³⁴

3. Hukum Acara Mahkamah Syar'iyah

Dalam UU ditetapkan bahwa hukum acara yang berlaku pada mahkamah Syar'iyah adalah hukum yang diatur dalam qanun Aceh.¹³⁵ Sebelum qanun tersebut terbentuk, hukum acara yang berlaku pada mahkamah Syar'iyah sepanjang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara hukum keluarga dan hukum perdata (muamalah) adalah hukum acara seperti yang berlaku dalam lingkungan peradilan agama kecuali yang diatur secara khusus dalam UU ini;

131. UU Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 129, ayat 1.

132. UU Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 129, ayat 2.

133. UU Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 128, ayat 3.

134. UU Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 128, ayat 4.

135. UU Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 132, ayat 1.

sedangkan hukum acara yang berlaku pada mahkamah Syar'iyah sepanjang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara jinayah adalah hukum acara seperti yang berlaku dalam lingkungan peradilan umum kecuali yang diatur secara khusus dalam UU ini.¹³⁶

Dengan demikian, hukum acara yang berlaku pada Mahkamah Syar'iyah akan diatur dalam qanun Aceh. Akan tetapi, dalam UU tersebut tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai batas waktu kesementaraan dalam menggunakan hukum acara perdata Islam (lingkungan peradilan agama) dan menggunakan hukum acara pidana (bagi yang melakukan tindakan jinayah). Oleh karena itu, memerlukan kehati-hatian dalam menyusun hukum acara dimaksud agar dapat mencapai prinsip beracara di pengadilan, antara lain sederhana, cepat, dan biaya ringan.

Secara khusus dalam UU juga ditetapkan ketentuan mengenai kasasi ke Mahkamah Agung. *Pertama*, perkara kasasi yang menyangkut nikah, talak, cerai, dan rujuk diselesaikan oleh MA selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak didaftarkan di kepaniteraan MA. *Kedua*, Pihak yang tidak puas terhadap putusan Mahkamah Syar'iyah yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap, dapat mengajukan peninjauan kembali (PK) ke MA apabila terdapat hal atau keadaan tertentu yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. PK yang menyangkut perkara nikah, talak, cerai, dan rujuk diselesaikan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak didaftarkan di kepaniteraan MA.¹³⁷

136. UU Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 132, ayat 2, a dan b.

137. UU Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 131, ayat 1-4.

4. Penyelidikan dan Penyidikan

Pada dasarnya, ketentuan mengenai penyelidikan dan penyidikan perkara jinayah ada dua. *Pertama*, penyelidikan dan penyidikan perkara jinayah dilakukan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PNS);¹³⁸ dan *kedua*, ketentuan mengenai pembinaan bagi penyidik dari kalangan PNS. Dalam UU ditetapkan bahwa perencanaan, pengadaan, pendidikan, pelatihan, dan pembinaan terhadap penyidik dari kalangan PNS difasilitasi oleh Kepolisian di Aceh sesuai peraturan perundang-undangan.¹³⁹ Sedangkan ketentuan lainnya adalah bahwa tatacara pengangkatan, persyaratan, dan pendidikan Pejabat Penyidik dari kalangan PNS diatur dengan qanun Aceh.¹⁴⁰

5. Pengangkatan Hakim dan Jabatan Struktural

Ketentuan mengenai pengangkatan hakim dapat dibedakan menjadi tiga. *Pertama*, ketentuan mengenai pengangkatan hakim sebagai jabatan professional. Dalam UU ditetapkan bahwa hakim Mahkamah Syar'iyah diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul ketua Mahkamah Agung. *Kedua*, ketentuan mengenai pengangkatan hakim *ad hoc*. Dalam UU ditetapkan bahwa ketua MA dapat mengusulkan pengangkatan hakim *ad hoc* pada Mahkamah Syar'iyah kepada Presiden untuk menangani perkara tertentu yang memerlukan keahlian khusus. *Ketiga*, ketentuan mengenai jabatan struktural di lingkungan peradilan. Dalam UU ditetap-

138. UU Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 133.

139. UU Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 134, ayat 1.

140. UU Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 134, ayat 2.

kan bahwa: (1) ketua dan wakil ketua Mahkamah Syar'iyah Aceh (pengadilan tingkat banding) diangkat oleh ketua MA dengan memperhatikan pengalamannya sebagai hakim tinggi di Mahkamah Syar'iyah; dan (2) ketua dan wakil ketua Mahkamah Syar'iyah kabupaten atau kota (pengadilan tingkat banding) diangkat oleh ketua MA atas usul ketua Mahkamah Syar'iyah Aceh.¹⁴¹

Ketentuan mengenai pengangkatan hakim pada dasarnya bersifat nasional. Maksudnya, pengangkatan hakim di Indonesia ditetapkan oleh Presiden atas usul ketua MA. Akan tetapi, yang berbeda terletak pada pengangkatan hakim dalam jabatan ketua dan wakil ketua Mahkamah Syar'iyah. Ketua Mahkamah Syar'iyah untuk tingkat banding tidak mungkin berasal dari pengadilan lain di Indonesia; ketua Mahkamah Syar'iyah mesti berasal dari kalangan hakim tinggi Mahkamah Syar'iyah itu sendiri. Pengalaman sebagai hakim tinggi sebagai bahan pertimbangan dalam menentukan ketua Mahkamah Syar'iyah bias bermakna ganda. Dari cara pandang internal, Mahkamah Syar'iyah akan dipimpin oleh seorang ketua yang berasal dari dalam (sebut saja hakim karir). Dia mengetahui keadaan Mahkamah Syar'iyah lebih dalam dibanding dengan hakim lain yang tidak pernah menjadi hakim tinggi di mahkamah Syar'iyah. Akan tetapi, dari sudut pandang eksternal, hakim-hakim lain yang bukan berasal dari kalangan hakim tinggi pada Mahkamah Syar'iyah tidak bias menjadi ketua Mahkamah Syar'iyah walaupun mungkin saja lebih cakap dari berbagai segi.

141. UU Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 135, ayat 1-4.

6. Pembinaan Mahkamah Syar'iyah dan Sengketa Kewenangan

Pembinaan Mahkamah Syar'iyah dibedakan menjadi dua: (1) pembinaan yang berkaitan dengan organisasi, administrasi, dan finansial; dan (2) penyediaan sarana dan prasarana Mahkamah Syar'iyah. Dalam UU ditetapkan bahwa pembinaan teknis peradilan, organisasi, administrasi, dan finansial Mahkamah Syar'iyah dilakukan oleh MA.¹⁴² Sementara penyediaan sarana dan prasarana serta penyelenggaraan kegiatan Mahkamah Syar'iyah dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh (APBA), dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Kabupaten atau Kota (APBK) di Aceh.¹⁴³

Ketentuan lain yang berkaitan dengan Mahkamah Syar'iyah adalah ketentuan UU mengenai sengketa kewenangan. Dalam UU ditetapkan bahwa sengketa wewenang antara Mahkamah Syar'iyah dengan pengadilan lain menjadi wewenang Mahkamah Agung, baik tingkat pertama maupun tingkat terakhir.¹⁴⁴

E. Nilai Islam dan Perencanaan Pembangunan di Aceh

Dalam sejumlah pasal mengenai pembangunan di Aceh sangat menekankan arti penting dari nilai Islam. Hal tersebut dapat dilihat dalam beberapa ketentuan berikut. *Pertama,*

142. UU Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 136, ayat 1.

143. UU Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 136, ayat 2.

144. UU Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 137.

dalam UU ditetapkan mengenai perencanaan pembangunan Aceh. Ditetapkan bahwa rencana pembangunan Aceh, baik tingkat propinsi maupun kabupaten atau kota, disusun secara komprehensif—sebagai bagian dari NKRI—dengan memperhatikan: (1) nilai-nilai Islam, (2) social budaya, (3) berkelanjutan dan berwawasan lingkungan, (4) keadilan dan pemerataan, dan (5) kebutuhan.¹⁴⁵

Kedua, ketentuan mengenai arah pembangunan ekonomi. Dalam UU ditetapkan bahwa perekonomian di Aceh diarahkan untuk mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat dengan cara meningkatkan produktivitas dan daya saing dengan menjunjung tinggi nilai-nilai Islam, keadilan, pemerataan, partisipasi rakyat, dan efisiensi dalam pembangunan yang berkelanjutan.¹⁴⁶

Ketiga, ketentuan mengenai Baitul Mal. Dalam UU ditetapkan bahwa zakat, harta wakaf, dan harta agama(?) dikelola oleh Baitul Mal Aceh dan Baitul Mal kabupaten atau Kota. Ketentuan lebih lanjut mengenai hal ini diatur dengan qanun.¹⁴⁷

Keempat, ketentuan mengenai kepolisian dan kejaksaan. Dalam UU dinyatakan secara eksplisit bahwa Kejaksaan di Aceh melaksanakan tugas dan kebijakan teknis di bidang penegakan hukum termasuk pelaksanaan syari'at Islam.¹⁴⁸ Sementara kepolisian, meskipun juga berkedudukan sebagai aparat penegak hukum, tidak disebutkan tugasnya secara eks-

145. UU Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 141, ayat 1.

146. UU Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 155, ayat 1.

147. UU Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 191, ayat 1-2.

148. UU Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 208, ayat 2.

plisit sebagai penegak syari'at Islam di Aceh. Akan tetapi, dalam UU juga ditetapkan bahwa seleksi untuk menjadi bintanga polisi dan perwira Kepolisian RI di Aceh dilaksanakan oleh Kepolisian Aceh dengan memperhatikan ketentuan hukum, syari'at Islam dan budaya, serta adat istiadat dan kebijakan Gubernur Aceh.¹⁴⁹

Kelima, ketentuan mengenai pendidikan. Dalam UU ditetapkan bahwa setiap penduduk Aceh berhak mendapat pendidikan yang bermutu dan Islami sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi,¹⁵⁰ yang diselenggarakan atas prinsip demokrasi dan keadilan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai Islam, budaya, dan kemajemukan bangsa.¹⁵¹

Keenam, ketentuan mengenai kebudayaan. Dalam UU ditetapkan bahwa Pemerintah (pusat, pen.), Pemerintah Aceh, dan pemerintah kabupaten dan kota melindungi, membina, dan mengembangkan kebudayaan dan kesenian Aceh yang berlandaskan nilai Islam.¹⁵²

Ketujuh, ketentuan mengenai pelayanan kesehatan. Pemerintah Aceh dan pemerintahan kabupaten dan kota di Aceh wajib memberikan pelayanan kesehatan berdasarkan standar pelayanan minimal sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sepanjang tidak bertentangan dengan syari'at Islam.¹⁵³

149. UU Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 207, ayat 1.

150. UU Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 216, ayat 1.

151. UU Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 216, ayat 2.

152. UU Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 221, ayat 1.

153. UU Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 225, ayat 1.

Kedelapan, ketentuan mengenai HAM. Dalam UU ditetapkan bahwa setiap penduduk berhak atas kebebasan untuk melakukan penelitian akademik, kreasi seni, sastra, dan aktivitas budaya lain yang tidak bertentangan dengan syari'at Islam.¹⁵⁴

Demikian sejumlah ketentuan yang terdapat dalam UU tentang Pemerintahan Aceh yang menjamin pelaksanaan syari'at Islam di daerah tersebut. Dalam UU terdapat ketentuan mengenai Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) dan Qanun. Akan tetapi, karena dua tema tersebut dibahas dalam bab khusus, oleh karena itu, tidak dibahas pada bab ini.

F MPU Berdasarkan Perda Aceh Nomor 3 Tahun 2000

Secara historis, terdapat kenyataan bahwa MPU telah terbentuk dan berperan dalam melakukan legislasi: perumusan hukum dan penegakannya di Aceh. Pendirian lembaga ini sebagai bagian dari upaya yang dilakukan oleh Pemerintahan RI di Aceh dalam rangka mengakomodir kehendak masyarakat Aceh akan pelaksanaan syari'at Islam. Karena keistimewaan Aceh, secara historis, terletak pada pelaksanaan syari'at Islam.¹⁵⁵ Secara formal, MPU dibentuk atas dasar Peraturan Daerah (Perda) Propinsi Daerah Istimewa Aceh Nomor 3 Tahun

154. UU Nomor 11 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 227, ayat 1, huruf c.

155. Dalam Penjelasan Umum Perda Nomor 3 Tahun 2000 dijelaskan bahwa keistimewaan Aceh adalah kewenangan khusus untuk menyelenggarakan kehidupan beragama, adat, pendidikan dan peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah. Lihat Perda Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja MPU, pasal 1, point 5.

2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja MPU Propinsi Daerah Istimewa Aceh.

Belakangan dengan terbentuknya UU tentang Pemerintahan Aceh, keberadaan MPU ditetapkan dalam UU tersebut, tepatnya pada bab XIX pasal 138-140 (tiga pasal). Dalam tulisan ini dibahas mengenai kedudukan MPU dan perannya dalam upaya penerapan syari'at Islam di Aceh.

Dalam Perda Nomor 3 Tahun 2000 terdapat semua unsur peraturan perundang-undangan secara lengkap sebagai ditetapkan dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Meskipun terdapat beberapa bagian yang kurang tepat.

Landasan filosofis vertikal Perda tersebut adalah "Dengan Rahmat Allah yang Mahakuasa." Sementara landasan filosofis horizontalnya adalah "Gubernur Daerah Istimewa Aceh dengan Persetujuan Dewan Perwakilan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Aceh."

Landasan sosiologis Perda tentang MPU adalah: *pertama*, masyarakat Aceh memberikan peran yang terhormat kepada ulama dalam hidup bermasyarakat dan bernegara, sehingga ulama perlu diberi legitimasi dengan membentuk lembaga ulama; *kedua*, untuk memberi peran kepada ulama dalam penetapan kebijakan daerah sesuai dengan UU Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh, perlu dibentuk Organisasi dan Tata Kerja MPU Aceh; dan *ketiga*, peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah perlu ditetapkan dalam Perda.

Landasan sosiologis Perda tentang MPU tidak sepenuhnya menjelaskan serangkaian logika mengenai akan peran penting ulama dalam menentukan kebijakan daerah Aceh. Dalam lan-

dasan sosiologisnya terdapat landasan yuridis, yaitu menginformasikan UU Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh. Penyebutan UU ini diulangi lagi dalam pertimbangan yuridis. Hal ini menunjukkan bahwa Perda masih mengandung penerapan asas yang masih ambigu (pencampuradukan antara asas sosiologis dan asas yuridis). Dari segi konsepnya, landasan sosiologis (ditempatkan setelah kata “menimbang”) adalah penjelasan mengenai keadaan masyarakat yang sangat memerlukan pengaturan yang hendak diundangkan, dalam hal ini kebutuhan masyarakat akan MPU perlu disusun secara baik berdasarkan urutan berpikir logis.

Sementara landasan yuridis MPU Aceh adalah: *pertama*, UU Nomor 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan daerah Otonomi Propinsi Aceh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Propinsi Sumatera Utara (Lembaran Negara Tahun 1956 Nomor 64, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1103); *kedua*, UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999, Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839); *ketiga*, UU Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh (Lembaran Negara Tahun 1999, Nomor 172, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3893); *keempat*, PP Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom (Lembaran Negara Tahun 2000, Nomor 54); dan *kelima*, Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Keputusan Presiden (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 70).

Landasan politis Perda tentang MPU terletak pada pernyataan filosofis yang bersifat horizontal, yakni keputusan Gubernur (Nomor 3 Tahun 2000) dengan Persetujuan DPRD Aceh tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja MPU Propinsi Daerah Istimewa Aceh. Sementara landasan teknis perancangan tergambar dalam keseluruhan Perda tersebut.

Ulama yang dimaksud dalam Perda Propinsi Aceh Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja MPU adalah ulama Dayah/pesantren, dan cendikiawan Muslim Aceh yang kharismatik, intelek, dan memahami secara mendalam masalah-masalah keagamaan dan menjadi panutan masyarakat.¹⁵⁶

Ulama yang dimaksud memperlihatkan dua wilayah: *pertama*, ulama yang dimaksud tidak hanya menunjukan pada sosok yang mampu membaca dan mengembangkan ajaran Islam dari sumber sekunder, tapi Muslim yang menekuni ilmu-ilmu "sekuler" yang berkometmen untuk memajukan masyarakat Aceh juga dapat diakui sebagai ulama; dan *kedua*, sosok ulama yang diharapkan adalah yang berpengaruh di masyarakat (karena kesalehan dan kemampuan spiritualnya). Dengan ketentuan ini, pandangan, saran, nasehat, dan masukan dari MPU akan didengar dan ditaati oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama pihak masyarakat dan pemerintah.

1. Kedudukan, Tugas, dan Tanggungjawab MPU

Kedudukan MPU ditempatkan pada dua wilayah, yakni kedudukan yang bersifat fungsional (peran-peran abstrak) dan

156. Perda Propinsi Aceh, Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tatakerja MPU Daerah Istimewa Aceh, pasal 1, angka 9.

kedudukan yang bersifat empirik-fisik. Kedudukan fungsional MPU adalah: (1) lembaga yang independen (bukan unsur pelaksana Pemda dan DPRD); dan (2) mitra sejajar Pemda dan DPRD.¹⁵⁷ Sementara kedudukan MPU yang bersifat empirik adalah: (1) sekretariat MPU bertempat di ibukota propinsi; dan (2) di kabupaten/kota dibentuk MPU yang diatur lebih lanjut dengan Perda kabupaten/kota.¹⁵⁸

Tugas MPU adalah memberikan masukan, pertimbangan, bimbingan, nasehat, dan saran-saran dalam menentukan kebijakan daerah dari aspek syari'at Islam, baik kepada pemerintah maupun kepada masyarakat.¹⁵⁹ Oleh karena itu, fungsi MPU adalah: (1) menetapkan fatwa hukum; dan (2) memberikan pertimbangan—baik diminta maupun tidak—terhadap kebijakan daerah, terutama di bidang pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan serta tatanan ekonomi yang Islami.¹⁶⁰ Sementara dalam pasal berikutnya ditetapkan bahwa MPU ikut bertanggungjawab atas terselenggaranya pemerintahan yang jujur, bersih dan berwibawa serta Islami.¹⁶¹

157. Perda Propinsi Aceh, Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tatakerja MPU Daerah Istimewa Aceh, pasal 3, ayat 1-2.

158. Perda Propinsi Aceh, Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tatakerja MPU Daerah Istimewa Aceh, pasal 3, ayat 3-4.

159. Perda Propinsi Aceh, Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tatakerja MPU Daerah Istimewa Aceh, pasal 4.

160. Perda Propinsi Aceh, Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tatakerja MPU Daerah Istimewa Aceh, pasal 5.

161. Perda Propinsi Aceh, Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tatakerja MPU Daerah Istimewa Aceh, pasal 6.

2. Organisasi MPU

a. Pimpinan dan Sekretariat MPU

Organisasi MPU terdiri atas: (1) pimpinan; (2) sekretariat; (3) Dewan Paripurna Ulama; dan (4) Komisi-komisi.¹⁶² MPU dipimpin oleh satu orang ketua dan dua orang wakil ketua.¹⁶³ Tugas pimpinan MPU adalah: (1) memberikan pertimbangan terhadap kebijakan daerah serta mempersatukan ulama di daerah.¹⁶⁴ Dengan tugas tersebut, pimpinan MPU berfungsi sebagai: (1) pihak yang “menyatukan” pendapat ulama dalam penetapan kebijakan daerah; dan (2) pihak yang memberikan fatwa hukum di bidang syari’at Islam.¹⁶⁵

Sekretariat MPU dipimpin oleh seorang sekretaris yang bertugas melaksanakan urusan umum, perlengkapan, keuangan, dan persidangan.¹⁶⁶ Dengan demikian, sekretariat berfungsi sebagai: (1) pengelola administrasi umum, perlengkapan, dan tatalaksana; (2) pengelola administrasi keuangan; (3) pihak yang menyiapkan bahasan risalah persidangan; dan (4) penghubung MPU dengan Pemda, DPRD, serta lembaga-lembaga Pemda lainnya.¹⁶⁷

-
162. Perda Propinsi Aceh, Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tatakerja MPU Daerah Istimewa Aceh, pasal 7, ayat (1).
 163. Perda Propinsi Aceh, Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tatakerja MPU Daerah Istimewa Aceh, pasal 8, ayat (1).
 164. Perda Propinsi Aceh, Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tatakerja MPU Daerah Istimewa Aceh, pasal 8, ayat (2).
 165. Perda Propinsi Aceh, Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tatakerja MPU Daerah Istimewa Aceh, pasal 9.
 166. Perda Propinsi Aceh, Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tatakerja MPU Daerah Istimewa Aceh, pasal 10.
 167. Perda Propinsi Aceh, Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tatakerja MPU Daerah Istimewa Aceh, pasal 11.

Sekretariat MPU terdiri dari: (1) Kepala Urusan Umum yang bertugas melaksanakan urusan surat-menyurat, kearsipan, ekspedisi, penggandaan, rumah tangga, perlengkapan dan tata laksana serta penyajian data dan informasi;¹⁶⁸ (2) Kepala Urusan Keuangan yang bertugas mengelola administrasi keuangan yang meliputi penyusunan anggaran, pembukuan, pembayaran, pertanggungjawaban, dan pelaporan keuangan;¹⁶⁹ dan (3) Kepala Urusan Persidangan yang bertugas melaksanakan hal-hal yang terkait dengan persidangan yang meliputi persiapan bahan persidangan, notulaasi, dan risalah-risalah persidangan.¹⁷⁰

b. Dewan Paripurna Ulama

Dewan Paripurna Ulama (DPU) terdiri atas: (1) ulama dayah/pesantren; dan (2) cendikiawan Muslim. Jumlah anggota DPU maksimal 18 (delapan belas) orang yang terdiri atas unsur ulama dayah dan cendikiawan Muslim propinsi, kabupaten, dan kota.¹⁷¹ Sementara tara tertib DPU ditetapkan lebih lanjut dalam MPU.¹⁷² MPU bersidang sekurang-kurang-

168. Perda Propinsi Aceh, Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tatakerja MPU Daerah Istimewa Aceh, pasal 12 huruf a, dan pasal 13, ayat (1).

169. Perda Propinsi Aceh, Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tatakerja MPU Daerah Istimewa Aceh, pasal 12 huruf b, dan pasal 13, ayat (2).

170. Perda Propinsi Aceh, Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tatakerja MPU Daerah Istimewa Aceh, pasal 12 huruf c, dan pasal 13, ayat (3).

171. Perda Propinsi Aceh, Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tatakerja MPU Daerah Istimewa Aceh, pasal 15, ayat (1) dan (2).

172. Perda Propinsi Aceh, Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tatakerja MPU Daerah Istimewa Aceh, pasal 15, ayat (3).

nya 3 (tiga) kali dalam satu tahun; dan dalam keadaan mendesak, persidangan istimewa dapat dilakukan.¹⁷³

Tugas DPU adalah memonitor, merumuskan usulan, memberi pertimbangan, bimbingan, nasehat, serta saran-saran kepada Pemda dan DPRD melalui ketua MPU dalam menentukan kebijakan daerah serta menetapkan fatwa di bidang hukum syari'ah Islam dalam penyelenggaraan pembangunan, pemerintahan, dan pembinaan masyarakat.¹⁷⁴

c. Komisi-komisi MPU

MPU terdiri dari 8 (delapan) komisi: (1) Komisi Fatwa Hukum Syari'at Islam; (2) Komisi Penelitian dan Pengembangan; (3) Komisi Ukhuwah, Dakwah, dan Publikasi; (4) Komisi Pendidikan dan Pengajaran; (5) Komisi Ekonomi Ummat; (6) Komisi Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga; (7) Komisi Pengembangan Generasi Muda; dan (8) Komisi Kerukunan Ummat dan Kajian Politik.¹⁷⁵

Setiap komisi dipimpin oleh seorang ketua merangkap anggota, seorang sekretaris merangkap anggota, dan anggota sebanyak-banyaknya 3 (tiga) orang.¹⁷⁶

Secara umum, tugas komisi-komisi adalah merencanakan dan melaksanakan program yang operasional yang berkenaan

173. Perda Propinsi Aceh, Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tatakerja MPU Daerah Istimewa Aceh, pasal 16, ayat (1) dan (2).

174. Perda Propinsi Aceh, Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tatakerja MPU Daerah Istimewa Aceh, pasal 14.

175. Perda Propinsi Aceh, Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tatakerja MPU Daerah Istimewa Aceh, pasal 18.

176. Perda Propinsi Aceh, Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tatakerja MPU Daerah Istimewa Aceh, pasal 20.

dengan bidang tugasnya, mengimplementasikan segala keputusan paripurna ulama, mempersiapkan data dan informasi serta permasalahan yang perlu mendapat pembahasan (pemecahan) dalam DPU.¹⁷⁷ Sementara uraian tugas masing-masing komisi dan tatacara pelaksanaan rapat-rapat komisi ditetapkan dalam keputusan MPU.¹⁷⁸

d. Masa Kepengurusan dan Pembiayaan MPU

Masa kepengurusan MPU adalah 5 (lima) tahun; dan dapat diperpanjang untuk 1 (satu) kali masa kepengurusan berikutnya.¹⁷⁹ Pergantian atau resafel kepengurusan MPU dapat dilakukan sewaktu-waktu atas hasil kesepakatan rapat MPU.¹⁸⁰

Pembiayaan MPU dibebankan kepada APBD dan subsidi atau bantuan dari pemerintah atasan, serta bantuan atau sumbangan lembaga lain di luar Pemda baik dalam maupun luar negeri yang sah dan tidak mengikat.¹⁸¹

3. Pengukuhan dan Tata Kerja Lembaga MPU

Dalam pasal mengenai pengukuhan lembaga MPU ditetapkan dengan dua cara: cara yang bersifat sementara (karena tran-

177. Perda Propinsi Aceh, Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tatakerja MPU Daerah Istimewa Aceh, pasal 17.

178. Perda Propinsi Aceh, Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tatakerja MPU Daerah Istimewa Aceh, pasal 19, ayat (1) dan (2).

179. Perda Propinsi Aceh, Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tatakerja MPU Daerah Istimewa Aceh, pasal 21, ayat (1) dan (2).

180. Perda Propinsi Aceh, Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tatakerja MPU Daerah Istimewa Aceh, pasal 21, ayat (3).

181. Perda Propinsi Aceh, Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tatakerja MPU Daerah Istimewa Aceh, pasal 22.

sis) dan cara yang permanen. Cara yang bersifat sementara adalah bahwa pengisian organisasi lembaga MPU dilakukan melalui Musyawarah Ulama dan Cendikiawan Muslim Aceh yang pelaksanaannya diprakarsai oleh Pemda.¹⁸² Sedangkan cara yang bersifat permanen adalah bahwa pergantian dan resafel kepengurusan MPU ditetapkan dalam Rapat Permusyawaratan Ulama dan Cendikiawan Muslim yang diprakarsai oleh MPU.¹⁸³ Penguksuhan terhadap personalia MPU dilakukan oleh Gubernur.¹⁸⁴

Entah disengaja atau tidak, dalam rangka pengisian personalia MPU ditetapkan dengan dua cara: *pertama*, cara yang transisional adalah Musyawarah Ulama dan Cendikiawan Muslim (pelaksanaannya diprakarsai oleh Pemda Aceh); dan *kedua*, cara yang relatif permanen, yaitu Rapat Permusyawaratan Ulama dan Cendikiawan Muslim (yang pelaksanaannya diprakarsai oleh MPU).

MPU—dalam melaksanakan tugasnya—wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, sinkronisasi, dan simplikasi sesuai dengan syari'at Islam, baik dalam lingkungan masing-masing maupun antar satuan organisasi sesuai tugas masing-masing.¹⁸⁵

Pimpinan MPU melaksanakan tugasnya berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Dewan Paripurna Ulama

182. Perda Propinsi Aceh, Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tatakerja MPU Daerah Istimewa Aceh, pasal 23, ayat (1).

183. Perda Propinsi Aceh, Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tatakerja MPU Daerah Istimewa Aceh, pasal 23, ayat (2).

184. Perda Propinsi Aceh, Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tatakerja MPU Daerah Istimewa Aceh, pasal 23, ayat (3).

185. Perda Propinsi Aceh, Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tatakerja MPU Daerah Istimewa Aceh, pasal 25.

dengan tidak mencampuri tugas-tugas Pemda dan DPRD serta lembaga-lembaga lain, akan tetapi memberi pertimbangan terhadap kebijakan yang akan ditempuh oleh Pemda dan DPRD.¹⁸⁶

Ketentuan lainnya tentang lembaga MPU adalah berkaitan dengan penempatan PNS di lembaga tersebut. Dalam Perda ditetapkan bahwa PNS dapat ditempatkan pada secretariat MPU; dengan ketentuan bahwa yang bersangkutan tidak dibenarkan merangkap jabatan dengan jabatan struktural fungsional lainnya.¹⁸⁷ PNS yang bersangkutan di samping menerima gaji dan penghasilan lainnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku, juga diberi tunjangan jabatan daerah yang ditetapkan lebih lanjut dengan Keputusan Gubernur.¹⁸⁸

Perda Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tatakerja MPU Daerah Istimewa Aceh dinyatakan berlaku sejak tanggal diteapkan, yaitu tanggal 14 Juni 2000 (11 Rabilul Awwal 1421 H) yang disahkan di Banda Aceh oleh Gubernur (Prof. Dr. Syamsuddin Mahmud).

G. MPU Berdasarkan UU Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

Suasana yang agak berbeda antara ketentuan mengenai MPU yang diatur dalam Perda Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pem-

186. Perda Propinsi Aceh, Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tatakerja MPU Daerah Istimewa Aceh, pasal 26.

187. Perda Propinsi Aceh, Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tatakerja MPU Daerah Istimewa Aceh, pasal 24, ayat (1) dan (2).

188. Perda Propinsi Aceh, Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tatakerja MPU Daerah Istimewa Aceh, pasal 24, ayat (3).

bentukan Organisasi dan Tatakerja MPU Daerah Istimewa Aceh dengan UU Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh adalah semangat pengarusutamaan gender; karena dalam pasal 138 ayat (1) ditetapkan bahwa anggota MPU di Aceh, baik di tingkat propinsi maupun kabupaten atau kota, terdiri atas ulama dan cendekiawan muslim yang memahami ilmu agama Islam dengan memperhatikan keterwakilan perempuan.¹⁸⁹

Pasal lainnya menjelaskan tentang sifat dan kedudukan MPU. Dalam UU ditetapkan bahwa MPU bersifat independen dan kepengurusannya dipilih dalam Musyawarah Ulama; dan kedudukan MPU adalah mitra Pemerintah Aceh, pemerintah kabupaten atau kota di Aceh, serta mitra DPRA (Aceh) dan DPRK (kota atau kabupaten).¹⁹⁰ Sedangkan struktur organisasi, tata kerja, dan kedudukan protokoler MPU diatur dengan qanun Aceh.¹⁹¹ Secara implisit, pengaturan mengenai struktur organisasi, tata kerja, dan kedudukan protokoler MPU diatur dengan Perda yang sudah ada, yaitu Perda Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tatakerja MPU Daerah Istimewa Aceh.

Dalam UU tentang Pemerintahan Aceh terdapat tumpang tindih antara fungsi dan tugas MPU. Dalam pasal 139 ditetapkan bahwa fungsi MPU adalah menetapkan fatwa; yaitu fatwa yang dapat menjadi salah satu pertimbangan terhadap kebijakan pemerintahan daerah dalam bidang pemerintahan, pembangunan, pembinaan masyarakat, dan ekonomi.¹⁹² Akan

189. UU Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 138, ayat (1).

190. UU Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 138, ayat (2) dan (3).

191. UU Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 138, ayat (2) dan (4).

192. UU Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 139, ayat (1).

tetapi, ketentuan lebih lanjut mengenai cara pemberian pertimbangan tersebut diatur dengan qanun Aceh.¹⁹³ Sedangkan tugas MPU adalah: (1) memberi fatwa—baik diminta maupun tidak—terhadap persoalan pemerintahan, pembangunan, pembinaan masyarakat, dan ekonomi; dan (2) memberi arahan terhadap perbedaan pendapat pada masyarakat dalam masalah keagamaan.¹⁹⁴ Dari aspek keterlibatan, MPU diberi wewenang untuk mengikutsertakan tenaga ahli dalam bidang keilmuan terkait.¹⁹⁵ Ketentuan mengenai MPU dalam UU tentang Pemerintahan Aceh kurang begitu rinci; ketentuan mengenai MPU lebih rinci terdapat dalam Perda Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tatakerja MPU Daerah Istimewa Aceh. Sayangnya, pemahaman mengenai tata kerja MPU belum diketahui secara lebih detail dalam Perda tersebut. Oleh karena itu, pelacakan terhadap qanun tentang proses pemberian pertimbangan dan fatwa keagamaan perlu dilakukan.

193. UU Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 139, ayat (2).

194. UU Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 140, ayat (1).

195. UU Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 140, ayat (2).

BAB VII

PENUTUP

Pada bagian ini dijelaskan mengenai tiga hal: *pertama*, cakupan ilmu taqin ahkam begitu luas; ia menjelaskan proses pembentukan peraturan perundang-undangan di negara-negara Muslim hingga aplikasi atau pelaksanaannya. Dalam prosesnya, qanun dibentuk mengalami dua tahap: (a) tahap akademik-ilmiah; dan (b) tahap politis. Akan tetapi, dalam scope nasional Indonesia, ilmu taqin ahkam dibatasi pada peraturan perundang-undangan nasional yang “bernuansa” syariat Islam: seperti proses pembentukan UU Perkawinan; proses pembentukan UU Peradilan Agama; proses pembentukan UU manajemen haji; proses pembentukan UU wakaf; dan proses pembentukan UU Pemerintahan Aceh. Sedangkan pada scope regional, dapat pula dipelajari Perda-perda yang bernuansa syariat Islam seperti yang dibentuk di Nangroe Aceh Darussalam, Cianjur, Ciamis, Sumedang, Kabupaten dan Kota Bandung, serta daerah-daerah lainnya.

Kedua, aspek-aspek ilmu taqin ahkam dapat dibedakan menjadi dua: (a) aspek filosofis yang berhubungan dengan keyakinan, pemikiran (fikih, fatwa, dan qada), aliran atau mazhab hukum, serta modernisasi yang mempengaruhi

perkembangan hukum Islam. Al-Qasim menjelaskan aspek taqin dari segi sejarah, hubungannya dengan syariat, pemikiran, serta politik; dan (b) aspek teknis, yaitu ilmu peraturan perundang-undangan, termasuk ilmu legal drafting.

Ketiga, kerangka analisis taqin ahkam dapat dilakukan dengan langkah: (a) memperhatikan stimulus (data dan fakta) sosial yang mendorong para inisiator menyusun sebuah peraturan, baik inisiator yang formal maupun nonformal; proses akademik dengan memperhatikan sumber-sumber hukum yang digunakan serta metode-metode yang ditempuh, seperti wawancara, penelaahan kitab, diskusi, seminar, dan loka-karya yang sudah dilakukan. Tahap politis, yaitu penyampaian Rancangan Peraturan di lembaga yang berwenang, kemudian dilakukan pembahasan, melibatkan masyarakat dalam pembahasan (antara lain *hearing*); pendekatan dan pengambilan keputusan. Peraturan biasanya memiliki kekhasan, maka tugas penganalisa adalah menyajikan kekhasan kandungan peraturan yang sedang dibahasnya; tahapan berikutnya adalah penyebarluasan peraturan perundang-undangan melalui instrumen resmi dan instrumen tidak resmi. Terakhir, pelaksanaan hukum di masyarakat juga perlu dianalisis; sehingga kesadaran hukum masyarakat dalam menjalankan peraturan (*law implementation*) dan penyelesaian sengketa di lembaga resmi seperti peradilan (*law enforcement*), perlu dianalisis pula.

DAFTAR PUSTAKA

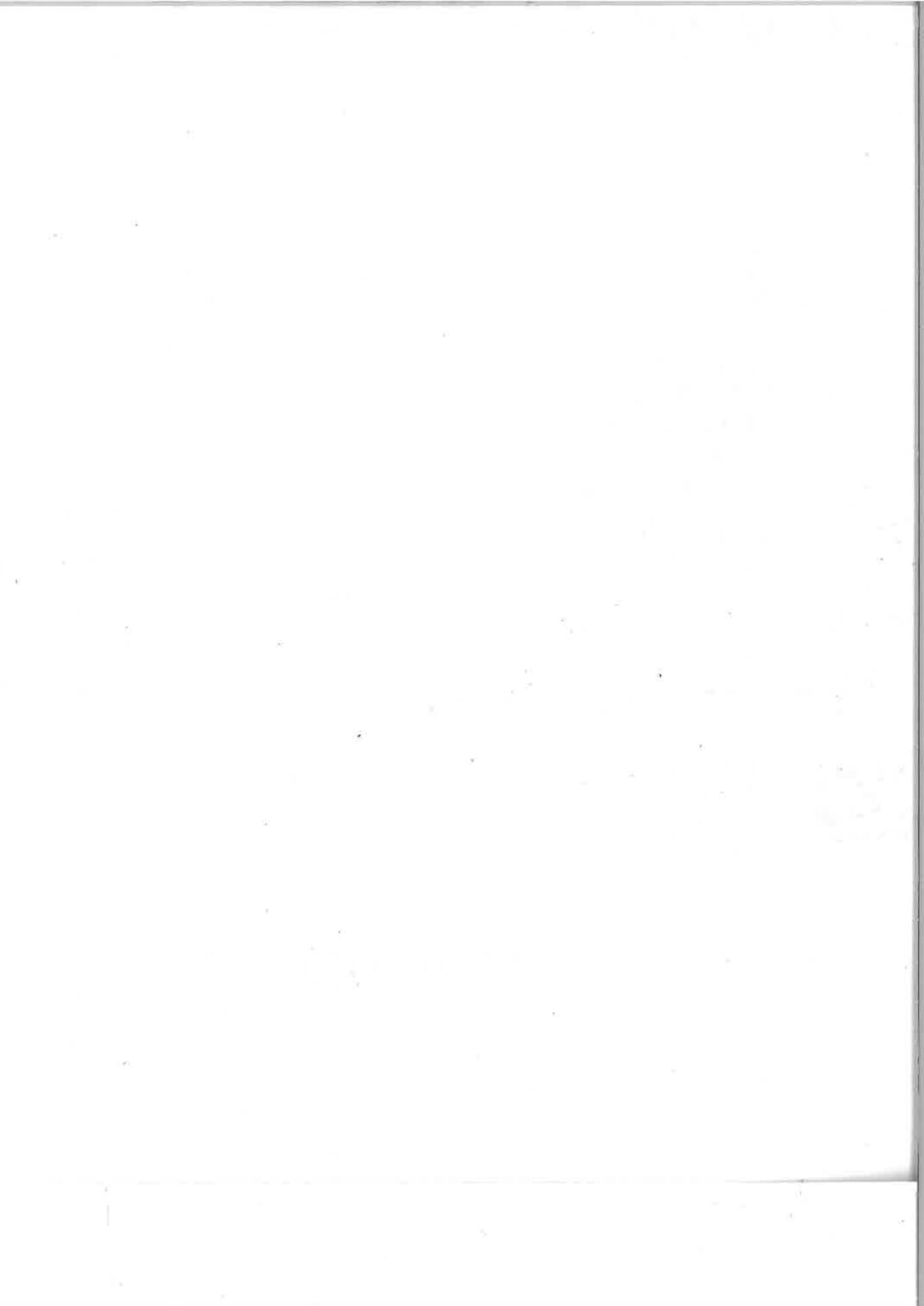
- Ali, Fakhri, dan Bachtiar Effendi. 1985. *Merambah Jalan Baru Islam: Rekonstruksi Pemikiran Islam Indonesia Masa Orde Baru*. Bandung: Mizan.
- Ali, Faried. 1996. *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Anwar, M. Syafi'i. 1995. *Pemikiran dan Aksi Politik Islam di Indonesia: Sebuah Kajian Politik tentang Cendekiawan Muslim pada Masa Orde Baru*. Jakarta: Paramadina.
- Asy'ari, Abi al-Hasan, al-. T.th. *Kitâb al-Luma` fi al-Radd `alâ Ahl al-Zaygh wa al-Bida`*. T.t: al-Maktabah al-Azhariyyah li al-Turats.
- Asyqar, Umar Sulaiman, al-. 1991. *Tarikh al-Fiqh al-Islami*. Amman: Dar al-Nafa'is.
- Mahmassani, Subhi. 1967. *Al-Mabâdi' al-Syar'iyah wa al-Qanuniyyah fi al-Hajr wa al-Nafaqat wa al-Mawaris wa al-Wasiyyah*. Beirut: Dar al-Ilm li al-Malayyin.
- Atiyah, Jamal al-Din. 1989. *Seminar: al-Syari'ah al-Islamiyyah wa al-Qanun*. Kairo: al-Ma'had al-Alam al-Islami.
- Awdah, Abd al-Qadir. 1996. *Al-Tasyri' al-Jana'i al-Islami: Muqaranan bi al-Qanun al-Wadh'i*. Beirut: Mu'assasat al-Risalat.

- Bazdawi, Abu al-Yusr Muhammad Ibn Muhammad Ibn `Abd al-Karim, al-. 1963. *Ushûl al-Dîn*. T.t: Dar al-Ihya' al-Kutub al-`Arabiyyah.
- Bogdan, Robert C., dan Sar Knop Biklen. 1982. *Qualitative research for Education: An Introduction to Theory and Methods*. Boston: Allyn and Bacon Inc.
- Brannen, Julia. 1993. *Mixing Methods: Qualitative and Quantitative Research*. USA: Avebury.
- Burnu, Muhammad Shidqi, al-. 1983. *Al-Wâjiz li Îdhâh al-Qawâ'id al-Fiqhiyyat al-Kuliyyat*. Riyadh: Mu'assasah al-Risalah.
- Coulson, Noel J. 1969. *Conflicts and Tensions in Islamic Jurisprudence*. Chicago dan London: The University of Chicago Press.
- Djazuli, A. 2000. *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syari'ah*. Bandung: Gunung Djati Press.
- Hanbali, Abi Ya'la Muhammad Ibn al-Husayn al-Fara', al-. 1986. *Al-Ahkâm al-Sulthâniyyat*. Beirut: Dar al-Fikr
- Haroen, Nasrun (Pemimpin Redaksi). 2003. *Esnsiklopedi Hukum Islam*. Jakarta: PT Ichtiar Baru van Hove.
- Hilmi, Mahmud. 1978. *Nizhâm al-Hukm al-Islâmî: Muqâran(an) bi al-Nazhm al-Mu`âshirat*. T.t: Dar al-Huda.
- Hitti, Philip K. 1970. *History of the Arabs*. London: Mac.Millan and Co. Ltd.
- Hosen, Ibrahim. 1993. "Pembaharuan Hukum Islam: Sebuah Kerangka Konseptual," *Darul Hukum: Jurnal Dinamika Hukum*, Desember 1992-Februari 1993
- Ibn Taimiah, Taqiy al-Din. T.th. *Al-Siyasat al-Syar'iyat fi Ishlah al-Ra'iy wa al-Ra'iyat*. Beirut: Dar al-Fikr al-Hadits.

- Jawziyyah, Ibn Qayyim, al-. T.th. *I'lam al-Muwaqqi'în 'an Rabb al'Âlamîn*. Beirut: Dar al-Fikr.
- Konstitusi Iran yang telah diamandemen Tahun 1989.
- Konstitusi Malaysia (1948).
- Konstitusi Pakistan Tahun 1947.
- Lampiran Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 21 Tahun 2001 tanggal 18 Juli 2001 tentang Teknik Penyusunan dan Materi Muatan Produk-produk Hukum Daerah.
- Lapidus, Ira M. 1988. *A History of Islamic Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mahmashshani, Subhi. 1961. *Falasafat al-Tasyrî' al-Islâmî*. Beirut: Dar al-Miliyin. Burnu
- Maslow, Abraham H. 1970. *Motivation and Personality*, direvisi oleh Robert Frager dkk. USA: R. R. Donnelley and Sons Company.
- Maturidi, Abu Ma'nshur, al-. 1948. *Syarh al-Fiqh al-Akbar*; dalam *Rasâ'il al-Sab'at fî al-'Aqâ'id*. Hederabad: Jam'iyah Da'irat al-Ma'arif al-Utsmaniyah.
- Mawardi, Abi al-Hasan 'Ali Ibn Muhammad Ibn Habib al-Bashri al-Baghdadi, al-. T.th. *Kitâb al-Ahkâm al-Sulthâniyyat*. Beirut: Dar al-Fikr.
- Modeong, Supardan. 2005. *Teknik Perundang-undangan di Indonesia*. Jakarta: PT Perca.
- Moleong, Lexy J. 1989. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Rosdakarya.
- Morse, Janice M. (ed.). 1994. *Critical Issues in Qualitative Research Methods*. United Kingdom: SAGE Publications, Inc.

- Mubarak, Muhammad, al-. 1989. *Nizhâm al-Islâm: al-Hukm wa al-Dawlat*. Beirut: Dar al-Fikr.
- Muhammad, Rusjdi Ali. 2003. *Revitalisasi Syari'at Islam di Aceh: Problem, Solusi, dan Implementasi*. Jakarta: Logos Wacana Ilmu.
- Muslim, Imam. T.th. *Shahîh Muslim*. Bandung: Dahlan.
- Nadawi, Ali Ahmad, al-. 1994. *Al-Qawâ'id al-Fiqhiyyat: Mafhûmuhâ, Nasy'atuhâ, Tathawwuruhâ, Dirâsat Mu'alifatihâ, Adillatuhâ, Muhimmatuhâ, Tatbîqatuhâ*. Damaskus: Dar al-Qalam.
- Perda Aceh Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja MPU.
- Qardawi, Yusuf, al-. 2001. *Madkhal li Dirasat al-Syari'at al-Islamiyyat*. Kairo: Maktabah Wahbah.
- Qasim, Abd al-Rahman Abd al-'Aziz, al-. 1977. *Al-Islâm wa Taqnîn al-Ahkam: Da'wat Mukhlasat li Taqnin Ahkam al-Syari'at al-Islamiyyat*. Riyad: Jami'ah Riyad.
- Roestandi, Achmad, dan Ibrahim Bachtiar. 1988. *Pengantar Teori Hukum*. Bandung: Koperasi Mahasiswa UNINUS.
- Singarimbun, Masri, dan Sofian Effendi (ed.). 1989. *Metode Penelitian Survai*. Jakarta: LP3ES.
- Soekanto, Soerjono, dan Mustafa Abdullah. 1987. *Sosiologi Hukum dalam Masyarakat*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Soekanto, Soerjono. 2002. *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Soemardjan, Tjun (ed.). 1994. *Hukum Islam di Indonesia*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. 1998. *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: PT Penerbit Kanisius.

- Sukardja, Ahmad. 1993. "Siyasah Syar'iyah dalam Konsep Abdul Wahab Khallaf," *Darul Hukum: Jurnal Dinamika Hukum*, Forum Studi Hukum Islam (FSHI).
- Suparlan, Parsudi. 1994. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Program Pascasarjana UI. t.d.
- Syadzali, Munawir. 1994. *Bunga Rampai Wawasan Islam Dewasa ini*. Jakarta: UI-Press.
- . 1991. *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*. Jakarta: UI-Press.
- Syafi'i, Muhammad Ibn Idris, al-. T.th. *Al-Fiqh al-Akbar*. Mekkah: Mushthafa Ahmad al-Baz.
- Syahristani, Abi al-Fath Muhammad `Abd al-Karim Ibn Abi Bakr Ahmad, al-. T.th. *Al-Milal wa al-Nihal*. Beirut: Dar al-Fikr.
- Ukaz, Fikri Ahmad. 1982. *Falsafat al-Uqubah fi al-Syari'ah al-Islamiyyat wa al-Qanun*. Sa'udi Arabia: Syirkah Mktabah Ukaz.
- Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-undang Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.
- Utrecht, E. 1959. *Pengantar dalam Hukum Indonesia*. Jakarta: PT Penerbit dan Balai Buku Ichtiar.
- Utsman, Fathi. T.th. *Al-Fikr al-Qanûnî al-Islâmî bayn Ushûl al-Syarî'at wa Turâts al-Fiqh*. T.t: Maktabah Wahbah.
- Wahid, Marzuki, dan Rumadi. 2001. *Fiqh Madzhab Negara: Kritik atas Politik Hukum Islam di Indonesia*. Yogyakarta: LKiS.
- Zarqa, Mushthafa Ahmad, al-. 1968. *al-Madkhal al-Fiqh al-Islâmî*. Damaskus: Dar al-Fikr.
- Zein, Satria Effendi M. 1989. "Teori dan Praktek Hukum di Kerajaan Saudi Arabia" dalam *Istiqra'*, Nomor 3/TH. II/ Januari-Juni.



PROF. DR. JAIH, SE, MH, M.AG

TAQNIN AHKAM

Ilmu *taqnin ahkam* merupakan ilmu yang langka tersajikan di masyarakat, padahal sangat penting dan berguna. Ilmu ini dirumuskan oleh para ahli hukum Islam sebagai panduan dalam merumuskan, menyusun, dan menegakkan peraturan (undang-undang). Ilmu *taqnin ahkam* merupakan refleksi akademik para praktisi dan teoritikus hukum Islam untuk menjawab ketidaktersediaan alur penerapan hukum di masyarakat.

Buku *Taqnin Ahkam* ini menjelaskan secara rinci perihal ilmu *taqnin*, yang meliputi berbagai materi terkait dengan perumusan, penyusunan, pemberlakuan, dan penegakan hukum dalam kajian perundang-undangan Islam.

TAQNIN AHKAM

PROF. DR. JAIH, SE, MH, M.AG



SAHIFA

