

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Aceh dalam tatanan kenegaraan Indonesia merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang memiliki kekhususan atau keistimewaan setelah Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Keistimewaan daerah Aceh telah terbentuk sejak Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia Nomor 1/Misi/1959 yang berlaku pada tanggal 25 Mei 1959 dengan memberi keistimewaan dalam tiga bidang yaitu Agama, Pendidikan, dan Adat. Kemudian Keistimewaan Aceh dipertegas dan diperkuat dengan landasan hukum Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Setelah pergantian pemerintahan dari Presiden Soekarno kepada Presiden Soeharto pelaksanaan keistimewaan Aceh tidak berjalan sesuai dengan perundang-undangan dan keinginan masyarakat Aceh. Keistimewaan yang dimiliki daerah Aceh yaitu adat istiadat, pendidikan, dan agama yang memberlakukan Syariat Islam tidak dapat diimplementasikan disebabkan menurut Mukhlis (2014:81) dalam perjalanan pelaksanaan ketiga hal keistimewaan Provinsi Aceh tersebut tidak dapat diterapkan dan dilaksanakan karena payung hukum sebagai pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan tersebut tidak pernah diterbitkan oleh pemerintah pusat.

Pemberlakuan peraturan perundang-undangan secara nasional telah melemahkan makna dan implementasi keistimewaan Aceh. Berbagai rancangan

Peraturan Daerah (Perda) menghindarkan pertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah pusat. Daerah harus tunduk dan patuh dengan seluruh regulasi dan kebijakan yang dirancang dan diselenggarakan pemerintah pusat.

Sentralisasi peraturan perundang-undangan yang diterapkan oleh pemerintah pusat menjadikan keistimewaan Aceh kehilangan makna. Ketidak harmonisan hubungan pemerintah pusat dengan daerah Aceh telah berlangsung sejak akhir dekade tujuh puluhan, hal ini ditandai dengan terjadinya konflik sosial dan politik antara pemerintah pusat dengan berbagai elemen masyarakat Aceh, sehingga akhirnya menimbulkan korban pada masyarakat dan timbul krisis ketidakpercayaan daerah terhadap pemerintah pusat. Kekecewaan daerah dan masyarakat Aceh terhadap pemerintah pusat karena dianggap pemerintah pusat tidak konsisten dengan pemberian keistimewaan Aceh serta ditambah dengan faktor ketidakadilan ekonomi.

Keinginan masyarakat Aceh menjalankan keistimewaan daerahnya, khususnya dalam bidang keagamaan yaitu penerapan Syariat Islam, mendapat halangan dan benturan-benturan regulasi yang diberlakukan secara nasional. Regulasi yang dibuat pemerintah pusat (termasuk legislatif didalamnya) pada masa pemerintahan Presiden Soeharto kerap tanpa memperhatikan kecerdasan yang ada di daerah-daerah dan kearifan lokal yang berbeda-beda pada setiap daerah, sehingga daerah merasa tersisihkan dan tidak berdayaan dalam mengembangkan potensi dan sumber daya yang ada di daerahnya.

Terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 dengan Perubahan Pertama dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 dan Perubahan Kedua dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 adalah salah satu bukti aspirasi yang berkembang di daerah-daerah ditanggapi oleh pemerintah pusat. Keinginan daerah untuk mengatur dirinya sendiri telah diakomodir dalam undang-undang tersebut, sehingga muncul apa yang disebut dengan otonomi daerah. Masyarakat dan pemerintah daerah diberikan wewenang untuk memberdayakan dan membangun daerahnya sendiri tanpa ikut campur pemerintahan pusat kecuali pada bidang-bidang tertentu yang masih menjadi wewenang pemerintah pusat seperti keuangan, perbankan, fiskal, dan pertahanan keamanan.

Sedangkan untuk daerah Aceh di samping dapat menggunakan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2004 dalam menjalankan pemerintahan daerahnya, juga dapat menggunakan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Kemudian disebabkan keistimewaan di bidang agama yaitu menjalankan Syariat Islam belum terakomodir maka diterbitkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap-MPR) Nomor IV / MPR / 1999 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara pada Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Tahun 1999 yang mengatur secara hukum otonomi khusus untuk Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya (Papua).

Pada tahun 2001 hasil dari Rekomendasi Sidang Umum Tahunan MPR Tahun 2000 dengan Tap-MPR Nomor IV/MPR/2000 di terbitkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh menjadi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, yang memberikan kewenangan kepada Aceh untuk melaksanakan Syariat Islam, pengakuan *Wali Nanggroe* dan *Tuha Nanggroe* sebagai penyelenggara adat dan persatu masyarakat Aceh serta mendapatkan alokasi dana perimbangan keuangan yang lebih besar dibanding daerah lain, dan nomenklatur Perda menjadi *Qanun*.

Pelaksanaan Syariat Islam di Provinsi Aceh merupakan bagian dari otonomi khusus Aceh yang merupakan amanat dari undang-undang, dan pemberlakuan Syariat Islam tersebut dipertegas dan diperkuat dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 diterbitkan merupakan hasil dari kesepakatan untuk meredakan konflik berkepanjangan antara pihak pemerintah pusat dengan elemen masyarakat Aceh dalam hal ini pihak Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang ditandatangani oleh kedua belah pihak dalam nota kesepahaman yang dikenal dengan *Memorandum of Understanding* (MoU) Helsinki.

Penerapan Syariat Islam di Aceh dibentuk melalui Qanun Nomor 11 Tahun 2002 yang berisikan unsur utama di bidang Akidah, Ibadah, dan Syiar Islam. Sebagai landasan yuridis implementasi Syariat Islam Qanun Nomor 11 Tahun 2002 bahwa membuktikan Aceh memiliki kekhususan dan keistimewaan yang tidak dimiliki oleh daerah lain dalam membentuk suatu hukum formal di luar peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku secara nasional. Namun

sesungguhnya hukum Islam (Syariat Islam) di Aceh pernah diberlakukan pada masa Kesultanan Aceh jauh sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia diproklamirkan pada tahun 1945, bahkan pada masa pemerintahan Kesultanan Iskandar Mudapenerapan Syariat Islam berjalan secara *kaffah* (menyeluruh), hal ini menurut Misran (2012:160) dapat dilihat dengan adanya kodifikasi hukum-hukum Islam yang dibuat oleh para ulama yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang (Qanun) yang berlaku di kerajaan Aceh Darussalam. Di antara Qanun tersebut adalah *Qanun al-Asy* yang disebut juga *Adat Meukuta Alam*, *Sarakata Sultan Syamsul Alam*, dan Kitab *Safinah al-Hukkâm fî Takhlîsh al-Khashshâm*.

Bagi masyarakat Aceh kata Syariat Islam bukan sesuatu yang asing. Syariat Islam sudah dikenal cukup lama dan telah menjadi kebiasaan tersendiri dalam kehidupan sehari-hari bermasyarakat, sehingga pemberlakuan kembali Syariat Islam di Aceh khususnya implementasi Qanun Nomor 11 Tahun 2002 banyak disambut positif dan suatu keinginan yang telah lama terpendam. Islam telah menjadi unsur yang sangat fundamental bagi masyarakat Aceh, suatu ruh atau telah mendarah-daging yang sulit dilepaskan begitu saja dari kehidupan masyarakat, hal ini dikarenakan Islam masuk pertama kali dan menyebar keseluruh nusantara melalui wilayah Aceh, sehingga Islam menjadi pedoman hidup dan kultur tersendiri bagi masyarakat Aceh.

Implementasi Qanun Nomor 11 Tahun 2002 Tentang Syariat Islam bidang akidah, ibadah, dan syiar Islam di Aceh khususnya di Kota Langsa menitik beratkan atau memfokuskan sesuai dengan tujuan Qanun tersebut yaitu 1)

membina dan memelihara keimanan dan ketaqwaan individu dan masyarakat dari pengaruh ajaran sesat; 2) meningkatkan pemahaman dan pengamalan ibadah serta penyediaan fasilitasnya dan; 3) menghidupkan dan menyemarakkan kegiatan-kegiatan guna menciptakan suasana dan lingkungan yang Islami. Penerapan Qanun tersebut dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota dengan tahap awal pemberlakuannya pada jajaran institusi pemerintah, lembaga keagamaan, lembaga pendidikan, masjid-masjid, lembaga dan kepala desa / gampong, dan akhirnya pada masyarakat umum lainnya.

Penerapan Syariat Islam yang diamanatkan dalam Qanun Nomor 11 Tahun 2002 berlaku secara umum bagi seluruh umat Islam dan institusi yang ada di Aceh. Jajaran pemerintahan dan masyarakat wajib patuh dan tunduk dengan apa yang telah ditetapkan Qanun tersebut, termasuk kepatuhan dalam penerapan sanksi. Implementasi Qanun Nomor 11 Tahun 2002 yang merupakan penjabaran dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh adalah salah satu tujuan Pemerintah Kota Langsa untuk menjaga integritas keistimewaan Aceh dan sebagai daerah Serambi Mekkah.

Implementasi Qanun Nomor 11 Tahun 2002 di Kota Langsa dapat dikatakan belum berjalan sesuai tujuan dari Qanun tersebut, yaitu menegakkan Syariah Islam secara *kaffah*. Ketidapatuhan terhadap implementasi Qanun tersebut masih tampak di tengah masyarakat, hal ini menunjukkan bahwa implementasi Qanun Nomor 11 Tahun 2002 belum berjalan sepenuh hati baik oleh masyarakat maupun aparaturnya Pemerintah Kota Langsa khususnya pelaksana di lapangan, seperti masih adanya *bargaining* dalam memutuskan sanksi dan pembayaran denda (*diyat*).

Pelanggaran Syariat Islam di Kota Langsa yang kerap terjadi adalah penggunaan busana yang tidak menutup aurat, khususnya pada generasi muda. Pemerintah dengan instrumennya yaitu *Wilayatul Hisbah* disebut “Polisi Syariat Islam” rutin menyelenggarakan razia di tempat-tempat umum terhadap pelanggar yang berbusana tidak Islami, dan dampak dari rutinitas razia tersebut telah memunculkan ketidaksukaan sebagian masyarakat Kota Langsa terhadap implementasi Qanun Nomor 11 Tahun 2002 khususnya terhadap petugas *Wilayatul Hisbah*.

Ada kesan yang muncul di tengah masyarakat yang menjadi fenomena permasalahan dalam penelitian initerhadap pelaksanaan Syariat Islam di Kota Langsa yaitu belum diberlakukan secara komprehensif (*kaffah*), hal ini tampak ketika menangani para pelanggar syariat yang berbusana tidak menutup aurat. Jika pelaku pelanggar syariat berasal dari masyarakat golongan perekonomian lemah dan berpendidikan rendah diberikan peringatan dan sanksi, berbeda jika pelaku pelanggar dari masyarakat golongan menengah keatas dan berpendidikan. Kontradiktif tersebut salah satunya tampak ketika dilakukan razia di tempat-tempat umum hanya bagi pengendara kendaraan roda dua, sedangkan pengendara roda empat dan tertutup tidak dilakukan pemeriksaan.

Kontradiktifitas implementasi Qanun Nomor 11 Tahun 2002 tersebut menimbulkan pesimisme masyarakat terhadap penerapan Syariat Islam di Aceh khususnya di Kota Langsa, sehingga terdapat beberapa elemen masyarakat menolak secara langsung syariat tersebut, bahkan diduga yang menolak secara tidak langsung atas tidak berjalannya secara *kaffah* penerapan Syariat Islam

tersebut lebih banyak di tengah masyarakat Kota Langsa. Hal ini pernah diteliti oleh Warman (2013) dalam penelitiannya tentang Syariat Islam di Aceh Tenggara menyimpulkan bahwa 1) ketidakefektifan Qanun di Aceh Tenggara ada dua, yaitu keseriusan dan sanksi dari pemerintah daerah dalam menegakkan syarat Islam kurang tegas, dan pemahaman yang diberikan kepada masyarakat tentang urgensi syariat Islam tidak optimal. 2) ada problematika seputar qanun yang secara fikihjinayah penggalan status hukum kurang tepat.

Berdasarkan fenomena dan fakta yang terjadi terhadap implementasi Qanun Nomor 11 Tahun 2002 tentang Syariat Islam di Kota Langsa, sehingga menimbulkan kesan negatif di tengah masyarakat padahal sesungguhnya Syariat Islam merupakan suatu yang sangat mulia karena lahir dari Al-Qur'an dan Sunnah Rasulullah SAW, menjadi kehilangan makna dan hakikatnya disebabkan manusia masih cenderung mementingkan hal-hal yang bersifat pribadi dan kelompoknya, maka untuk itu penulis tertarik untuk melakukan suatu penelitian mengenai **“Implementasi Qanun Nomor 11 Tahun 2002 Tentang Syariat Islam di Kota Langsa”** sebagai judul penelitian atau tesis ini.

1.2. Perumusan Masalah

Perumusan masalah perlu dilakukan agar dapat dengan mudah menganalisis dan mengidentifikasi permasalahan yang akan diteliti. Adapun perumusan masalah dalam penelitian ini yaitu:

- a. Bagaimanakah Implementasi Qanun Nomor 11 Tahun 2002 Tentang Syariat Islam di Kota Langsa ?

- b. Apa saja faktor yang menghambat implementasi Qanun Nomor 11 Tahun 2002 Tentang Syariat Islam di Kota Langsa ?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini agar hasil yang dicapai sesuai atau konsisten dengan perumusandan proses penelitian yang dilaksanakan, dan adapun tujuan dari penelitian ini yaitu:

- a. Untuk mengetahui Implementasi Qanun Nomor 11 Tahun 2002 Tentang Syariat Islam di Kota Langsa.
- b. Untuk mengetahui faktor-faktor hambatan dalam Implementasi Qanun Nomor 11 Tahun 2002 Tentang Syariat Islam di Kota Langsa.

1.4. Manfaat Penelitian

a. Manfaat Bagi Peneliti

Dapat menambah pengalaman, pengetahuan, dan memahami respon masyarakat terhadap Implementasi Qanun Nomor 11 Tahun 2002 Tentang Syariat Islam di Kota Langsa.

b. Manfaat Teoritis

Dapat memberi manfaat bagi perkembangan ilmu pemerintahan khususnya tentang kebijakan atau peraturan daerah atau qanun.

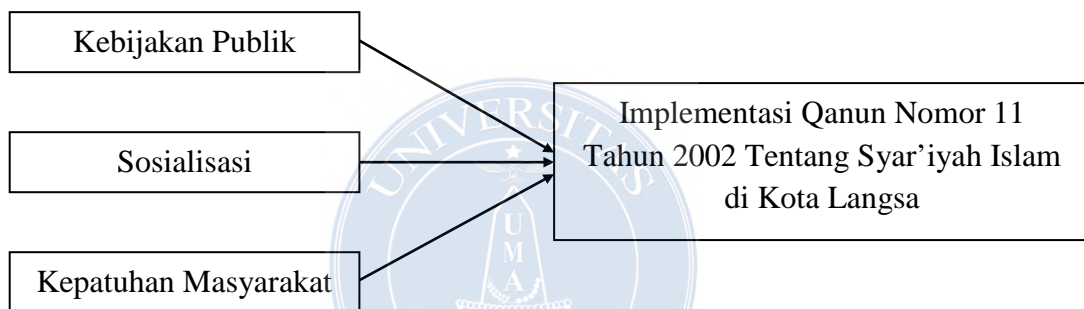
c. Manfaat Praktis

Dapat menjadi masukan bagi pihak-pihak yang berkepentingan khususnya Pemerintah dan Pemerintah Kota Langsa.

1.5. Kerangka Pemikiran

Dalam implementasi Qanun Nomor 11 Tahun 2002 Tentang Syariat Islam di Kota Langsa tentu saja melibatkan berbagai pihak di dalamnya, antara lain Pemerintah Kota Langsa dan masyarakat Kota Langsa. Maka berdasarkan hal tersebut dapat dibuat suatu kerangka pemikiran yang memperjelas konstruk dan proses penelitian ini.

Adapun kerangka pemikiran dalam penelitian ini dapat dilihat di bawah ini.



Gambar 1.1
Kerangka Pemikiran