

QANUN PERSPEKTIF PLURALISME HUKUM DI INDONESIA

Yuswalina*

Abstract: *Regional Regulation (Perda) which substantially adopts Islamic law (Qanun), began to bloom again debated, and is made in conjunction with the implementation of the idea of broader regional autonomy post-centralized authoritarian Soeharto. This article explores deeply qanun (Islamic law in Aceh Province) in pluralism perspective case Indonesian Law.*

ملخص: تنظيم إقليمي (النظام المنطقي) التي تعتمد إلى حد كبير الشريعة الإسلامية (عملية فرض القانون)، وبدأت تتفتح مناقشتها مرة أخرى، ويتم بالتزامن مع تنفيذ فكرة أوسع الحكم الذاتي الإقليمي في مرحلة ما بعد سوهارتو مركزي استبدادي.

Kata Kunci: *qanun, pluralisme hukum, otonomi daerah*

Udara reformasi banyak membawa perubahan secara fundamental dalam berbagai bidang kehidupan bangsa Indonesia. Perubahan-perubahan tersebut telah membawa angin segar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, setelah sekian lama dalam tatanan kehidupan yang terpasung. Salah satu langka reformasi penting adalah untuk bersungguh-sungguh melaksanakan prinsip demokratisasi dalam kehidupan kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan, termasuk diantaranya mengoreksi system administrasi negara, secara khusus menyangkut hubungan antara pusat dan daerah.

Kesungguhan untuk mewujudkan tatanan yang lebih demokratis ditandai dilakukan perubahan terhadap aturan atau perundang-undangan lama yang dinilai tidak relevan lagi dengan tuntutan reformasi. Dalam hubungan ini telah lahir undang-undang tentang Pemerintahan Daerah yaitu, UU No.22 Tahun 1999 sebagai ganti dari UU No.5 Tahun 1974. Kemudian selanjutnya UU No.22 Tahun 1999 ini diganti dengan UU No.32 Tahun 2004.

Dari segi politik ketatanegaraan, dengan lahirnya UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang

*Koresponden Penulis via email: yuswalina_uin@radenfatah.ac.id

kemudian diganti dengan UU No.32 Tahun 2004, telah membawa pergeseran paradigma terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah, dalam rangka pemberdayaan masyarakat. Baik UU No.22 Tahun 1999 dan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah telah mengubah paradigma sentralisasi pemerintahan ke arah desentralisasi dengan pemberian otonomi daerah yang nyata, luas dan bertanggung jawab kepada daerah. Sedangkan dari aspek hukum, perubahan paradigma ini tentu akan banyak berpengaruh terhadap perkembangan pembinaan hukum baik di tingkat nasional maupun di daerah. Selama ini pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan wewenang pemerintah pusat, maka pada masa sekarang ini daerah diberikan peluang dan kekuasaan di bidang pembuatan hukum atas dasar prakarsa dan aspirasi masyarakat, serta sesuai dengan kondisi potensi dan keanekaragaman daerah.

Qanun dan Misi Ke-maslahatan

Contoh konkrit yang terjadi akibat dari kebijakan ini adalah lahirnya UU No. 44 Tahun 1999 (Lembaran Negara RI, 1999: No.172) tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh. Dan UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (Lembaran Negara RI, 2001: No.114), yang khusus menyangkut pemberlakuan syariat Islam yang berdampingan dengan hukum nasional. Pada masa lalu pemberlakuan hukum agama dapat dianggap sebagai suatu pembangkangan terhadap kebijakan pemerintah, namun pada suasana sekarang ini hal tersebut dianggap sebagai suatu kewajaran, bahkan ditegaskan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Jadi dengan kata lain *pluralisme* hukum di Indonesia dapat dimungkinkan.

Pluralisme hukum dapat diartikan secara umum adalah memberlakukan lebih dari satu macam hukum dalam satu wilayah negara, seperti di negara Indonesia dimana masyarakatnya terdiri dari masyarakat yang majemuk dilihat dari agama, adat-istiadat maupun bahasa ini semua harus dihormati dan diakui.

Jika dicermati dengan keberadaan dua undang-undang tersebut, yaitu UU No.44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan UU No.18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, telah membuka jalan proses pluralisme hukum di Indonesia. Hal ini sesuai dengan konsep aliran Pragmatic Legal Realism (Realisme Hukum), dimana menurut aliran ini hukum tidak statis dan selalu bergerak secara terus-menerus sesuai dengan perkembangan jamannya dan dinamika masyarakat.

Akar-akar dari politik hukum pluralisme itu telah tampak pada butir ke 2 TAP MPR No.IV/MPR/1999 tentang Arah kebijakan bidang hukum yaitu: Menata sistem Hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta memperbaharui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidakadilan gender dan ketidaksesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi.

Pada kutipan diatas tampak kalimat unifikasi sudah tidak begitu ditonjolkan. Ini berbeda dengan redaksi pada TAP MPR No.IV/MPR/1978 butir (c) yang berbunyi : Peningkatan dan penyempurnaan pembinaan hukum nasional, dengan antara lain mengadakan pembaharuan kodifikasi serta unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu dengan jalan memperhatikan hukum dalam masyarakat.

Redaksi yang serupa dapat pula dijumpai pada TAP MPR No.II/MPR/1983 butir (c) yang berbunyi : Meningkatkan dan menyempurnakan pembinaan hukum nasional dalam rangka pembaharuan hukum, dengan antara lain mengadakan kodifikasi serta unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu dengan memperhatikan kesadaran hukum yang berkembang dalam masyarakat.

Tidak jauh berbeda redaksi yang terdapat pada TAP MPR No.II/ MPR/1988 butir (c) yaitu : Dalam rangka pembangunan hukum perlu lebih ditingkatkan upaya pembaharuan hukum secara terarah dan terpadu, antara lain

kodifikasi dan unifikasi bidang-bidang hukum tertentu serta penyusunan perundang-undangan baru yang sangat dibutuhkan untuk dapat mendukung pembangunan diberbagai bidang sesuai dengan tuntutan pembangunan serta tingkat kesadaran masyarakat.

Dapat disimpulkan, bahwa akar-akar politik hukum pluralisme sudah tampak pada TAP-TAP MPR jauh sebelum TAP MPR No.IV/MPR/1999, hanya saja penerapannya dalam lingkup yang terbatas. Sejak dikeluarkan UU No.44 Tahun 1999 dan UU No.18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, penerapan unifikasi hukum terbatas dengan sendirinya terhapus (Imam Syaukani, Ahsin T, 2004: 118).

Qanun dan Wujud Plurasme Hukum

Didalam UU No.44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh, ada empat keistimewaan yang dimiliki wilayah itu (Imam Syaukani, Ahsin T, 2004: 98): 1) Penerapan syari'at Islam dalam seluruh aspek kehidupan beragama; 2) Penggunaan kurikulum pendidikan berdasarkan syari'at tanpa mengabaikan kurikulum umum; 3) Pemasukan unsur adat dalam struktur pemerintahan desa; dan 4) Pengakuan peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah.

Sebagai tindak lanjut UU tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh tersebut, tentang Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam telah merilis empat perda atau *qanun*, yaitu: 1) Qanun No.3 Tahun 2000 tentang Organisasi dan Tata Kerja Majelis Permusyawaratan Ulama; 2) Qanun No.5 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Syari'at Islam di Aceh; 3) Qanun No.6 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Pendidikan; dan 4) Qanun No.7 tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Adat

Ditinjau dari posisinya *qanun* yang merupakan perda di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, relatif lebih aman posisinya dibanding dengan perda-perda syari'at Islam di Provinsi atau kabupaten lain di Indonesia. Hal ini disebabkan karena, keberadaan *qanun* adalah jelas dan *qanun* tersebut

mempunyai payung hukum dengan adanya UU No.44 Tahun 1999 dan UU No.18 Tahun 2001. Jika dianalisa lebih lanjut dari sisi teori hukum, kedua UU tersebut yaitu UU No.44 Tahun 1999 dan UU No.18 Tahun 2001 merupakan “*Lex Specialis* “ atau aturan khusus yang mengecualikan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dari keberlakuan UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian digantikan dengan UU No.32 Tahun 2004

Berbeda dengan *qanun*, perda-perda yang bernuansa Islami yang dikeluarkan oleh daerah lain, sebenarnya bertabrakan dengan UU tentang Pemerintahan Daerah. Karena menurut UU Tentang Pemerintahan Daerah yang terbaru, yaitu UU No.32 Tahun 2004, masalah agama seharusnya tidak bisa diatur oleh Pemerintah Daerah dan menjadi dominan kekuasaan lembaga legislatif nasional. Menurut Pasal 7 UU No.22 Tahun 1999 mengatur :

Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiscal, agama serta kewenangan bidang lain.

Meskipun penjelasan pasal diatas tetap membuka peluang bagi hadirnya perda-perda yang bernuansa Islami, karena rumusannya adalah sebagai berikut :

...Khusus dibidang keagamaan sebagian kegiatannya dapat ditugaskan oleh Pemerintah kepada daerah, sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan daerah dalam menumbuh kembangkan kehidupan beragama.

Tidaklah mengherankan jika kelonnggaran yang dibuka oleh penjelasan pasal 7 UU No.22 Tahun 1999 menerbitkan semangat formalisasi syari’at Islam yang marak ke dalam bentuk perda-perda di berbagai daerah.

Kelonggaran UU No.22 Tahun 1999 sebenarnya coba di ubah dengan pasal 10 ayat (3) UU No.32 Tahun 2004 yang mengatur,urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah Pusat meliputi : politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiscal nasional dan agama. Pada bagian penjelasan dari UU No.32 Tahun 2004, dirumuskan: Yang dimaksud dengan urusan agama, misalnya

menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya ; dan bagian tertentu urusan pemerintah lainnya yang skala nasional, tidak diserahkan kepada daerah.

Namun, kelanjutan penjelasan tersebut kembali menyatakan sama persis dengan pasal 7 UU No.22 Tahun 1999, bahwa: Khusus di bidang keagamaan sebagian kegiatannya dapat ditugaskan oleh pemerintah kepada daerah sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan daerah dalam menumbuh kembangkan kehidupan beragama.

Penjelasan yang demikian tentunya akan tetap membuka peluang interpretasi bahwa dalam rangka menumbuh kembangkan kehidupan beragama, daerah dapat saja menetapkan perda-perda yang bernuansa Islami, apalagi diberbagai daerah, perda bernuansa Islami ini dibuat agar tidak tersangkut ketentuan larangan masalah agama.

Sesungguhnya, baik UU No.22 Tahun 1999 maupun UU No.32 Tahun 2004 sama-sama memberikan prosedur pembatalan perda, yaitu dalam hal perda yang bersangkutan diarumuskannya anggap bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi.

Didalam UU No.22 Tahun 1999 diatur dalam Pasal 114 ayat (1) yang rumusannya adalah sebagai berikut : Pemerintah dapat membatalkan peraturan daerah dan keputusan kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan /atau peraturan perundang-undangan lainnya.

Senada dengan Pasal 114 ayat (1) UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, didalam Pasal 136 ayat (4) UU No.32 Tahun 2004 yang rumusannya sebagai berikut: Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan /atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Bentuk pembatalan ini oleh pemerintah, yang menurut Jimly Asshidiqie (Jimly Asshidiqie, 2008: 63) diistilahkan sebagai pengujian oleh eksekutif (*executive review*), sebagai

bentuk pengujian yang berbeda dengan judicial review yang dilakukan oleh lembaga yudikatif, maupun legislative review yang merupakan perubahan perundang-undangan melalui proses di lembaga legislative. Hal ini terdapat permasalahan yang serius berhubungan dengan proses pembatalan peraturan daerah oleh eksekutif tersebut, karena UUD 1945 telah secara tegas memberikan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU kepada Mahkamah Agung. Maka, sebenarnya dapat disimpulkan bahwa pengaturan pembatalan peraturan daerah oleh lembaga eksekutif tersebut bertentangan dengan konstitusi.

Akhirnya, secara yuridis-ketatanegaraan harus ada upaya sistematis dan terencana misalnya, untuk menguji konstitusionalitas UU No.44 Tahun 1999 yang secara resmi menetapkan syariat Islam di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam, apakah bertentangan atau tidak dengan UUD 1945. Lebih lanjut, ditingkat peraturan daerah, sebaiknya paling tidak dilakukan dua langkah hukum sekaligus, antara lain: 1) mendorong legislative review, agar aturan pembatalan peraturan daerah yang sekarang diambil alih oleh Pemerintah Pusat dikembalikan menjadi kewenangan Mahkamah Agung; dan 2) melakukan constitutional review atas aturan pembatalan peraturan daerah dalam UU No.32 tahun 2004 sebagai ganti UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah, yang bertentangan dengan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945

Sekali lagi, pembatalan oleh pemerintah dalam bentuk Peraturan Presiden dapat dilawan dengan mengajukan keberatan ke hadapan Meja Hijau Mahkamah Agung. Namun, berbeda dengan UU No.22 tahun 1999 di dalam Pasal 145 ayat (7) UU No.32 Tahun 2004 ada penegasan bahwa: Apabila Pemerintah tidak mengekuarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3), peraturan daerah dimaksud dinyatakan berlaku.

Dengan penegasan tersebut, maka dapat dapat diterangkan bahwa dengan dengan tidak pernah adanya pembatalan perda-perda yang berkaitan dengan syariat Islam oleh Pemerintah pusat selama ini padahal setiap peraturan daerah disampaikan kepada pemerintah tujuh hari sejak

ditetapkan . Maka dapat disimpulkan bahwa praktek ketata negaraan Indonesia terkini mengartikan bahwa perda-perda syari'at Islam dimaksud tidaklah bertentangan dengan Undang-undang, khususnya Undang-undang tentang Pemerintah Daerah, lebih Khusus lagi aturan yang mengatakan bahwa masalah "agama" bukanlah yurisdiksi daerah.

Sulit dilacak apa alasan yang melatarbelakangi sikap pemerintah yang relatif longgar dengan penerapan perda-perda berkait dengan syari'at Islam tersebut. Yang jelas sikap pemerintah yang demikian, tentu akan memicu semakin maraknya pembuatan perda-perda bernuansa syari'at Islam. Diamnya pemerintah pusat akan diinterpretasikan sebagai "restu" bagi daerah-daerah yang getol untuk melakukan formalisasi syari'at Islam untuk terus melanjutkan usahanya.

Kesimpulan

Dari penjelasan pada bagian-bagian terdahulu dapat disimpulkan bahwa, setelah angina refeormasi berhembus dengan membawa perubahan secara fundamental terhadap berbagai segi kehidupan berbangsa dan bernegara, khususnya dalam segi politik ketatanegaraan. Kenyataan yang dihadapi sekarang setelah reformasi, hukum positif yang ada di Indonesia berkembang kearah pluralistik. Artinya, dalam negara Republik Indonesia masih dan akan terus berlaku lebih dari satu hukum yang berbeda latar belakang serta falsafahnya, yaitu: 1) Sistem hukum warisan kolonial atau sistem hukum barat; 2) Sistem hukum adat; 3) Sistem hukum agama; dan 4) Sistem hukum nasional yang dibuat setelah periode kemerdekaan.

Dengan dikeluarkan UU No.44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan UU No.18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang berlaku untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, khusus menyangkut pemberlakuan syari'at Islam berdampingan dengan hukum nasional. Dengan berlakunya kedua undang-undang tersebut di Aceh, Pemerintah Provinsi

Nanggroe Aceh Darussalam telah merilis empat buah peraturan daerah yang bernuansa Islami (Qanun). Qanun ini sudah dan akan terus menjadi bagian dari hukum positif Indonesia didalam lingkungan wilayah negara kesatuan Republik Indonesia.

Daftar Pustaka

- Erwin Muhammad dan Amrullah Arpan. 2007. *Filsafat Hukum*. Palembang: Universitas Sriwijaya.
- Indarayana, Deni. 2008. *Negara Antara Ada dan Tiada Reformasi Ketatanegaraan*. Jakarta: Kompas.
- Natabaya, HAS. 2001. *Seminar tentang Pemberdayaan Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Jakarta.
- Saukani, Imam dan A. Ahsin Thohari. 2004. *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada.

Dokumen :

1. Undang Undang Dasar Republik Indonesia 1945 setelah Amandemen.
2. TAP MPR No.IV/MPR/1978
3. TAP MPR No.II/MPR/1983
4. TAP MPR No.II/MPR/1988
5. TAP MPR No.IV/MPR/1999
6. Undang Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah
7. Undang Undang No. 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Aceh
8. Undang Undang No.18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam
9. Undang Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah