

MAHKAMAH SYAR'İYAH DALAM PERSPEKTIF POLITIK HUKUM INDONESIA

Yurnal | Fakultas Hukum
yurnal@dsn.ubharajaya.ac.id | Universitas Bhayangkara,
Jakarta, Indonesia

Abstract: The Law of Judicial Power, applies equally to all citizens in the Judicial process, but for the Province of Aceh it is treated differently. The indication is the existence of the Syar'iyah Court (Special Court for Muslims) based on Law Number 18 Year 2001, whereas in Aceh Province there are very many citizens who are Catholic, Protestant and Other, so that it seems disharmony in the judicial power system in Indonesia. The results showed that the establishment of the Syar'iyah Court was part of a strategy in special autonomy in Aceh Province, so that most of the people in the Province of Aceh turned out to support and not contradict the existence of the Syar'iyah Court Institute, since it was established and formalized on March 3, 2003 by the Chief Justice Supreme Republic of Indonesia. The Syar'iyah Court stands in existence, side by side with the General (State) Judiciary, the State Administrative and Military Courts which apply equally to all Acehnese citizens. Granting special autonomy to the Province of Aceh in line with the Decree of the Prime Minister of the Republic of Indonesia number; 1 / Mission / 1959 signed by Mr. Hardi as Deputy Prime Minister / Chairperson of the Central Government (Jakarta) delegation to Aceh Province.

Key words: Political Law, Special Autonomy, the Shariah Court, Indonesian Law.

Abstrak: Undang-undang tentang Kekuasaan Kehakiman memberlakukan sama semua warga Negara dalam proses Peradilan, akan tetapi untuk Provinsi Aceh diberlakukan berbeda. Indikasinya adanya Mahkamah Syar'iyah (Peradilan khusus bagi orang Islam) berdasarkan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001. Padahal di Provinsi Aceh sangat banyak warga negara yang beragama Khatolik, Protesten dan beragama Lain, sehingga terkesan disharmoni dalam system kekuasaan kehakiman di Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pendirian Mahkamah Syar'iyah ini adalah sebagian strategi dalam otonomi khusus di Provinsi Aceh, sehingga sebagian besar masyarakat di Provinsi Aceh ternyata mendukung

dan tidak mempertentangkan keberadaan Lembaga Mahkamah Syar'iyah, sejak didirikan dan diresmikan tanggal 03 Maret 2003 oleh Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia. Mahkamah Syar'iyah berdiri eksis, berdampingan dengan Lembaga Peradilan Umum (Negeri), Peradilan Tata Usaha Negara dan Peradilan Militer yang berlaku sama bagi semua warga masyarakat Aceh. Pemberian otonomi khusus kepada Provinsi Aceh sejalan dengan Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia Nomor: 1/Missi/1959 yang ditandatangani oleh Mr. Hardi selaku Wakil Perdana Menteri / Ketua utusan Pemerintah Pusat (Jakarta) ke Provinsi Aceh.

Kata Kunci: Politik Hukum, Otonomi khusus, Mahkamah Syar'iyah, Hukum Indonesia.

Pendahuluan

Kebijakan politik hukum dan pemberian otonomi khusus kepada Provinsi Daerah Istimewa Aceh melalui Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam,¹ yang pada dasarnya mempertegas keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia Nomor: 1/Missi/1959 yang memberikan keistimewaan di dalam 3 (tiga) bidang. Yaitu; agama, adat, dan pendidikan. Selanjutnya diperkuat dengan Kebijakan politik hukum formal disahkan berlakunya Undang Undang Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh.²

Masyarakat Aceh umumnya memahami pemberian "keistimewaan" itu sebagai wujud nyata otonomi daerah yang luas yang dapat dilaksanakan dalam menata pembangunan di Provinsi Aceh. Namun demikian dalam praktik pembangunan secara umum masih banyak suara minor (negatif) yang memperlmasalahakan dan mengatakan dalam bentuk berbagai pertanyaan. Apakah betul Pemerintah Indonesia tulus dalam memberikan otonomi khusus kepada Pemerintah dan masyarakat Aceh? Serangkaian pertanyaan

¹ Lembaran Negara Republik Indonesia (disingkat LN-RI) Tahun 2001 No. 114, dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (disingkat TLN-RI) Tahun 2001 No. 4134.

² LN-RI Tahun 1999 No. 172 dan TLN-RI No. 3893.

senada muncul karena melihat berdasarkan fakta pembangunan fisik dan angka kemiskinan justeru sangat tinggi dibanding provinsi-provinsi lain yang lebih maju, misalnya pembangunan dalam bidang infrastruktur dan fisik materiil.

Substansi otonomi dalam konfigurasi tiga keistimewaan tersebut hanya berjalan secara verbal menurut apa adanya, karena selalu dibayangi oleh kepentingan Pemerintah pusat yang sering kontroversial dengan kepentingan daerah.³ Di lain pihak Pemerintah Pusat seharusnya secara teoritis harus memperhatikan bahwa “*The Gol initiative on decentralization primarily aims to address local grievances, thus to maintain sovereignty. Decentralization is also proposed as a strategy to enhance public participation in politics, government accountability and provision of services.*”⁴

Di masa Orde Reformasi Indonesia tahun 1997 yang ditandai dengan berakhirnya rezim Presiden Jenderal Besar Soeharto dan digantikan oleh Presiden Prof. B. J. Habibie, Kebijakan politik hukum Pemerintah Pusat (Jakarta) di bidang kekuasaan Kehakiman, mengakomodasi keberadaan dan kedudukan Mahkamah Syar’iyah di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.⁵ Undang-Undang ini kemudian diganti dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.⁶ Mahkamah Syar’iyah dalam konteks ini telah diberikan otoritas kompetensi absolut dan *Lex Specialis* untuk melaksanakan proses peradilan di Provinsi Aceh khusus untuk warga masyarakat yang beragama Islam.

Penelitian juga menunjukkan bahwa di dalam undang-

³ Kaoy Syah, “Penjelasan pengusul inisiatif rancangan Undang Undang Tentang Pelaksanaan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh” (Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 28 Juli 1999), 5, Jakarta.

⁴ Iskhak Fatonie, “Decentralization and local Governance in post -conflict Societies: Sustainable Peace and Development: The Case of Aceh Indonesia” (Disertasi, Beffeuer, Univ.-Prof. Dr. Otnar Holl, 2011), 1.

⁵ LN-RI No. 8 Tahun 2004, TLN-RI No. 4356 Tahun 2004.

⁶ LN-RI Tahun 2009 No. 157, TLN-RI No. 5076.

undang yang mengatur tentang Mahkamah Syar'iyah di Provinsi Aceh ditemukan adanya tumpang tindih atau tidak koherennya antara beberapa kebijakan dalam pasal-pasal di masing masing Undang-undang terkait yang mengaturnya, baik itu bunyi pasal dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia (selanjutnya disingkat UUD NRI/Konstitusi) Tahun 1945, maupun yang terbaca di dalam Undang-undang Republik Indonesia nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman,⁷ serta Undang-undang Republik Indonesia nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.⁸

Terkait dengan tumpang tindihnya beberapa kebijakan politik hukum tersebut, antara lain dapat dibaca di dalam UUD NRI (Konstitusi) Tahun 1945 Pasal 24 ayat (2) dinyatakan bahwa: "Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer, lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi."⁹

Dengan demikian, di Indonesia terdapat empat lingkungan peradilan, yaitu peradilan umum, peradilan agama, peradilan tata usaha negara, dan peradilan militer. Masing-masing peradilan mempunyai kompetensi atau kewenangan sendiri yang sudah diatur oleh undang-undang.¹⁰

Dari bunyi konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan yang telah disebutkan di atas, maka dapat diketahui bahwa didirikannya Mahkamah Syar'iyah bukan dimaksudkan sebagai lembaga peradilan yang mandiri menurut Konstitusi Indonesia atau peradilan yang berdiri sendiri secara khusus (*lex specialis*). Mahkamah Syar'iyah lahir belum didasarkan kepada Undang-Undang khusus yang mengatur sebuah lembaga peradilan,

⁷ LN-RI Tahun 2004 No. 8, TLN-RI No. 4358.

⁸ LN-RI Tahun 2006 No. 62, TLN-RI No. 4633.

⁹ Muwahid, "Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945," *Jurnal Al-Qānūn* 13, no. 2 (Desember 2010): 492.

¹⁰ Mahir Amin, "Kewenangan Pengadilan Agama dalam Sengketa Perbankan Syariah," *Al-Qānūn: Jurnal Pemikiran dan Pembaharuan Hukum Islam* 17, no. 1 (Juni 2014): 5.

sebagaimana maksud didirikannya lembaga lembaga Peradilan lain yang sudah eksis keberadaannya terlebih dahulu. Mahkamah Syar'iyah, secara normatif yuridis, kedudukannya hanya sebagai "Pengadilan kamar" dalam sebagian lingkungan Peradilan Umum dan sebagian kamar dalam lingkungan Peradilan Agama, sebagaimana bunyi maksud "Pengadilan khusus" dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.¹¹

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh menjelaskan sebagai berikut: "Peradilan Syari'at Islam di Aceh adalah bagian dari sistem Peradilan Nasional dalam lingkungan Peradilan Agama yang dilakukan oleh Mahkamah Syar'iyah yang bebas dari pengaruh pihak manapun.¹² Artinya Peradilan Mahkamah Syar'iyah bukan Lembaga peradilan yang benar benar mandiri sebagaimana maksud dari kata Mahkamah Syariyyah itu sendiri, tetapi diartikan oleh Undang-undang lain tentang Pemerintah Aceh sebagai bagian dari "Sistem Peradilan Nasional", padahal system Peradilan Nasional Indonesia mengadili dan berlaku untuk semua penganut agama lain, selain orang yang beragama Islam.

Sistem Kekuasaan Kehakiman di Indonesia

Secara etimologis (Bahasa), kata kekuasaan kehakiman berasal dari pengaruh bahasa Belanda "*rechtsprekende macht*", yang artinya hak untuk menyelesaikan suatu sengketa oleh pihak ketiga yang tidak memihak yaitu oleh Rechter (atau hakim). Secara teknis yuridis "*rechter*" berarti orang yang diberi tugas untuk menentukan hukumnya dalam suatu sengketa.¹³

Kekuasaan Kehakiman diartikan kewenangan untuk

¹¹ Pasal 1 Ayat (8) Undang-undang No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan.

¹² Pasal 128 Ayat (1) Undang-undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

¹³ Mahkamah Agung Republik Indonesia, "Aktualisasi Penyelenggaraan Kekuasaan Kehakiman menurut Pasal 24 dan Pasat 25 UUD NRI Tahun 1945 beserta Penjelasan" (Rapat Kerja Teknis Mahkamah Agung Republik Indonesia dengan Para Ketua Pengadilan Tingkat Banding dari Empat Lingkungan Peradilan Seluruh Indonesia, 25 November 1998), 33, Semarang.

menentukan hukumnya dalam suatu sengketa, atau kewenangan untuk mengadili suatu sengketa. Dengan kata lain, Kekuasaan Kehakiman adalah suatu kekuasaan yang berwenang menentukan bagaimana ketentuan hukum yang harus diterapkan terhadap perkara sengketa yang dihadapkan padanya.¹⁴

Pada intinya untuk membatasi kekuasaan pemerintah, seluruh kekuasaan negara dalam pemerintah harus dipisahkan dan dibagi ke dalam kekuasaan dalam bidang tertentu. Mengenai pemisahan kekuasaan ada doktrin yang sangat populer yaitu Trias Politika. Dalam doktrin ini kekuasaan negara dipisahkan dalam tiga bidang, yaitu kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif.¹⁵

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menjelaskan: "Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan Negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia".¹⁶

Lebih lanjut dijelaskan: "penyelenggaraan kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam pasal I dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang ada di bawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer, lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dan oleh sebuah Mahkamah konstitusi."¹⁷

Di dalam UUD NRI (Konstitusi) Tahun 1945, memberikan nama semua Lembaga peradilan di Indonesia dengan istilah "Kekuasaan Kehakiman" sebagaimana disebutkan di dalam isi Pasal 24 UUD NRI (Konstitusi) Tahun 1945 bahwa; "Kekuasaan

¹⁴ Mahkamah Agung Republik Indonesia, 33.

¹⁵ Muwahid, "Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945," 493.

¹⁶ Bab I: Ketentuan Umum Pasal 1 Undang-undang No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

¹⁷ Pasal 2 Undang-undang No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang ada di bawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, Lingkungan Peradilan Militer, Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.¹⁸

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 dan diubah dengan Undang-undang nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah mengatur tentang jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan tingkat kekuatannya sebagaimana dijelaskan pada Bab III, Pasal 7 sebagai berikut:

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
4. Peraturan Pemerintah.
5. Keputusan Presiden.
6. Peraturan Daerah Provinsi, dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.¹⁹

Dari pembahasan diatas, terlihat adanya system yang tidak selaras dan tumpang tindih. Maka diperlukan kajian ulang komprehensif tentang pembuatan undang-undang pemberlakuan Mahkamah Syar'iyah secara runtut dari Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU), Peraturan Pemerintah, Keputusan presiden, Peraturan Daerah dan seterusnya. Seharusnya dari elemen sumber hukum tersebut dijadikan dasar utama untuk untuk membuat kebijakan "khusus dan mandiri" atas pemberlakuan dan memperkuat basis kelembagaan Mahkamah Syar'iyah, khususnya tentang adanya

¹⁸ Pasal 24 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁹ LN-RI Tahun 2011 No. 82, TLN-RI No. 5234.

persepsi terhadap tujuan pemberlakuan Mahkamah Syar'iyah itu sendiri.

Di dalam Undang-undang, Pasal dan ayat yang sudah diuraikan di atas, tidak dijelaskan secara detail dan tuntas tentang posisi dan dasar hukum khusus pendirian Mahkamah Syar'iyah sebagai sebuah lembaga Peradilan yang disebut sebut bersifat "khusus". Sementara dari semua Undang Undang Republik Indonesia yang ada "mengamanatkan" keharusan adanya Undang Undang Republik Indonesia sebagai dasar pembentukan lembaga Peradilan yang bersifat khusus, sebagaimana halnya yang sudah ada di Negara Republik Indonesia.

Didirikannya Lembaga Peradilan khusus tentang Undang-undang Tindak Pidana Korupsi, Undang-undang Peradilan khusus anak, Undang-undang Peradilan khusus Niaga, Peradilan khusus pajak, Peradilan khusus Hak Asasi Manusia dan lain lain, semuanya disebutkan secara jelas dasar hukum dan Undang-undang pendiriannya, tetapi tidak jelas dan tidak ada Undang-undang khusus tentang keberadaan Mahkamah Syar'iyah. Hanya diberikan sebagian kewenangan dalam lingkungan Peradilan Umum dan diberikan sebagian kewenangan Peradilan Agama. Perihal demikian tidak sesuai dengan maksud diberlakukannya Mahkamah Syar'iyah secara mandiri, apalagi dalam pemahaman sebagai Lembaga "Peradilan khusus" (*Lex Specialis*) seperti yang dijelaskan di dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Menurut Busyro Muqoddas (Mantan Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi Indonesia Tahun 2010-2011), bahwa Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sengaja membiarkan citra Kekuasaan Kehakiman kurang bagus. Ketidakjelasan Politik Perundang Undangan itu tidak hanya terlihat dari bersikukuhnya Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat memperpanjang usia Hakim Agung, tetapi juga terlihat dari lambannya mereka membahas rancangan Undang-undang tentang Komisi Yudisial, Rancangan undang undang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dan Rancangan Mahkamah Konstitusi. Perpajakan

usia pensiun Hakim Agung hanya bagian dalam sinkronisasi diantara ketiga rancangan Undang Undang itu.²⁰

Keempat lingkungan peradilan itu merupakan pelaksana kekuasaan kehakiman, sesuai dengan ruang lingkungannya masing-masing yang berpuncak pada Mahkamah Agung. Oleh karena itu, terdapat unsur-unsur persamaan dan unsur-unsur perbedaan antara keempat lingkungan peradilan itu. Unsur-unsur persamaannya diantaranya susunan dan jenjang badan peradilan serta pembinaan teknis yudisial yang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Sedangkan unsur-unsur perbedaannya adalah wewenang mutlak (*absolute competentie*) masing-masing badan peradilan pembinaan non-yustisial.²¹

Keseragaman jenjang badan peradilan (hierarki instansial) dalam keempat lingkungan peradilan itu, meliputi pengadilan tingkat pertama dan pengadilan tingkat banding, yang seluruhnya berpuncak pada Mahkamah Agung sebagai pengadilan tingkat kasasi. Pengadilan tingkat pertama dan tingkat Banding disebut *judex factie*; artinya pemeriksaan perkara pada tingkat banding dilakukan secara keseluruhan sebagaimana pada pemeriksaan tingkat pertama. Demikian halnya asas-asas peradilan yang diterapkan dalam keempat lingkungan peradilan itu pada umumnya sama meskipun mengenal spesifikasi. Di samping itu, pembinaan teknis dan pengawasan jalannya peradilan pada semua lingkungan peradilan merupakan wewenang Mahkamah Agung.²²

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, dalam pasal 1 ayat (8) menjeaskan sebagaiberikut; Pengadilan Khusus adalah pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara tertentu yang hanya dapat dibentuk dalam salah

²⁰ Pernyataan di berbagai media massa dari Busyro Muqaddas yang berlatar beakang akademisi di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, mmerikan pernyataan.

²¹ Cik Hasan Bisri, *Peradilan Islam dalam Tatanan Masyarakat Indonesia* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 997), 152.

²² Bisri, 153.

satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung yang diatur dalam undang-undang.

Ketentuan demikian sejalan dengan maksud bunyi pasal 27 Undang-undang yang sama yang menegaskan bahwa: Pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25. Di dalam penjelasannya diartikan bahwa yang dimaksud dengan "pengadilan khusus" antara lain adalah pengadilan anak, Pengadilan Niaga, Pengadilan Hak Asasi Manusia, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Pengadilan Hubungan Industrial dan Pengadilan Perikanan yang berada di lingkungan peradilan umum, serta pengadilan pajak yang berada di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara.²³

Otonomi Khusus Bagi Mahkamah Syar'iyah di Aceh

Aceh pernah tampil sebagai salah satu Lima besar Islam di dunia, maka wajarlah kalau setelah Proklamasi 17 Agustus 1945 Aceh berkeinginan menjadi satu Provinsi Otonom dalam Republik Indonesia. Keinginan Aceh itu semakin bertambah layak, setelah Aceh tampil sebagai satu-satunya Wilayah Republik Indonesia yang sanggup menahan penyerbuan Belanda dalam dua kali agresinya, Moh. Hatta setelah itu Aceh disanjung setinggi langit, baik oleh Presiden Sukarno waktu berkunjung ke Aceh dalam bulan Juni 1948, maupun oleh para Menteri/Pejabat Negara lainnya. Dalam kunjungan itu, Presiden memberi gelar kehormatan bagi Aceh dengan sebutan Daerah Modal, dan rnenjanjikan akan memberi hak otonomi yang luas bagi Aceh sehingga dapat menjalankan syariat Islam.²⁴

Pada hakekatnya otonomi yang luas bagi daerah bukanlah suatu yang bertentangan, baik dengan nilai nilai dan asas persatuan, kerakyatan dan keadilan, maupun diuji kepada Undang-undang

²³ Penjelasan Pasal 27 Ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

²⁴ Mukhlis, "Keistimewaan dan Kekhususan Aceh dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia," *Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 1 (2014): 78.

Dasar yang pernah berlaku di Indonesia, mulai dari UUD NRI Tahun 1945, maupun Undang-undang Dasar Sementara (UUDS) Tahun 1950, demikian pula Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XXI Tahun 1966 mengenai otonomi daerah.²⁵

Berdasarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) Nomor IV Tahun 1999 Tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, menjelaskan mengenai otonomi khusus Daerah Istimewa Aceh, Bab IV (Arah Kebijakan), Huruf G (Pembangunan Daerah), Bagian 2 (Khusus) dari Ketetapan MPR tersebut berbunyi:

1. Mempertahankan integrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menghargai kesetaraan dan keragaman sosial budaya masyarakat Aceh, melalui penetapan Daerah Istimewa Aceh sebagai daerah otonomi khusus yang diatur dengan undang-undang;
2. Menyelesaikan kasus Aceh secara berkeadilan dan bermartabat dengan melakukan pengusutan dan pengadilan yang jujur bagi pelanggar hak hak asasi Manusia, baik selama pemberlakuan Daerah Operasi Militer maupun pasca pemberlakuan Daerah operasi Militer.²⁶

Penetapan Provinsi dengan sebutan otonomi khusus "Aceh" dipertegas lagi dengan Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 Tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.²⁷

²⁵ Solly Lubis, "Aceh Mencari Format Khusus," *Jurnal Hukum* 1, no. 1 (2005): 1.

²⁶ Sekretariat MPR RI, *Garis-garis Besar Haluan Negara: Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1999* (Jakarta: Sinar Grafika, 2002), 34–35.

²⁷ Disebutkan secara khusus untuk Provinsi Aceh dan Provinsi Irian Jaya dalam rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) kepada Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) tersebut pada angka III, yang merekomendasikan Undang Undang tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya sesuai amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat nomor IV/MPR/1999 Tentang Garis garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004 agar dikeluarkan selambat lambatnya tanggal 1 Mei 2001, dengan memperhatikan aspirasi masyarakat daerah yang bersangkutan. Selanjutnya disahkan Undang Undang Republik Indonesia nomor 18 tahun 2001 Tentang otonomi Khusus bagi

Sebagai Negara hukum,²⁸ Pemerintah Indonesia memberikan otonomi khusus termaksud diatur berdasarkan Undang-undang Khusus tentang Aceh, telah diakomodasi dengan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang disahkan di Jakarta pada tanggal 9 Agustus 2001,²⁹ tetapi roh dan makna esensial dari Mahkamah Syar'iyah berubah warna dan suasana karena dari Namanya saja tidak lagi menggunakan nama Undang-undang Otonomi Khusus Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, tetapi judul nama Undang-undang juga sudah dirubah hanya menjadi Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh. Sebutan kata otonomi juga hilang, dan sebutan Aceh sebagai daerah Istimewa juga dihapus dari *branding (labeling)* Undang-undangnya.

Membaca ke belakang atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 (yang telah dicabut/dibatalkan), di dalam pasal 1 ayat (2) menjelaskan bahwa: "Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah Provinsi Daerah Istimewa Aceh yang diberi otonomi khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia". Kekhususan Aceh antara lain dapat dilihat dari didirikannya Mahkamah Syar'iyah, Qanun Provinsi Aceh sebagai sumber hukum formil dan hukum Materiil Mahkamah Syar'iyah,³⁰ kekhususan lambang daerah Aceh, Zakat sebagai sebuah pemasukan pendapatan daerah, kepolisian dengan ciri khas Aceh, kepemimpinan adat, dan lain-lain.

Pasal 1 ayat (7) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam berbunyi sebagai

Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Undang Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

²⁸ Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI (Konsitusi) Tahun 1945,

²⁹ LN-RI Tahun 2001 No. 114 dan TLN-RI No. 4134.

³⁰ Qanun merupakan perundang undangan jenis peraturan daerah mengatur penyelenggaraan pemerintah dan kehidupan, Lihat: Nur Sa'ada, "Tinjauan KUHP dan Fiqh Jināyah terhadap Zina dan Turunannya dalam Qānūn Aceh Tahun 2009 tentang Hukum Jinayat," *Jurnal Al-Qānūn* 19, no. 1 (Juni 2016): 91.

berikut "Mahkamah Syar'iyah Provinsi adalah lembaga peradilan yang bebas dari pengaruh pihak manapun dalam wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang berlaku untuk pemeluk Agama Islam."³¹

Demikian selanjutnya tercantum pula di dalam pasal 25 ayat (1), (2) dan (3) menjelaskan tentang kewenangan Mahkamah Syar'iyah bahwa:

1. Peradilan Syariat Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sebagai bagian dari sistem Peradilan Nasional yang dilakukan oleh Mahkamah Syar'iyah yang bebas dari pengaruh pihak manapun;
2. Kewenangan Mahkamah Syar'iyah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan atas atas Syari'at Islam dalam sistem hukum Nasional, yang diatur lebih lanjut dengan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam;
3. Kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberlakukan bagi pemeluk agama Islam.³²

Tidak terbaca disharmonisasi ketika membaca isi Pasal 1 ayat (8) yang menjelaskan bahwa: Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah Peraturan Daerah sebagai pelaksanaan undang-undang di wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam rangka penyelenggaraan otonomi khusus.³³ Tetapi ketika dihubungkan dengan ketentuan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Perubahan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menjadi tidak sejalan secara yuridis. Misalnya pengaturan substansi hukum formil dan hukum materilnya hanya diberikan setingkat Peraturan Daerah (Qanun). Padahal dasar hukum pembuatan substansi hukum materil tersebut akan membuat tersangka atau terdakwa dalam perkara pidana bisa masuk penjara bertahun-tahun atau mendapat hukuman fisik seperti hukuman cambuk yang sudah dilaksanakan atau

³¹ Hadi Setia Tunggal, *Undang-undang Otonomi khusus Papua dan Nanggroe Aceh Darussalam Beserta Peraturan Pelaksanaannya* (Aceh: Harvarindo, 2005), 121.

³² Tunggal, 135–36.

³³ Tunggal, 121.

penjatuhan hukuman potong tangan bagi korupsi (pencuri). Akan tetap berlaku umum untuk semua warga negara dan pejabat negara yang bekerja di Provinsi Aceh (Asas Teritorialitet dan Asas Persolitet ke-Islaman).

Sesuai dengan peraturan kelembagaan, Mahkamah Syar'iyah haanya ada di tingkat Kabupaten/kota, sedangkan untuk perkara di tingkat banding Mahkamah Syar'iyah hanya ada satu di ibu kota Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (Banda Aceh). Permasalahan dan pertanyaan selanjutnya bias menjadi perdebatan, adalah dimana tempat pengaturan penanganan perkara Mahkamah Syar'iyah apabila diajukan Kasasi ke Mahkamah Agung Republik Indonesia?

Sampai saat ini menjadi tidak jelas, sebab memang belum ada kamar khusus penanganan perkara Kasasi Mahkamah Syar'iyah di Mahkamah Agung Republik Indonesia dan tidak ada Ketua Mahkamah Muda Mahkamah Agung bidang Mahkamah Syar'iyah. Tetapi Mahkamah Agung Indonesia secara structural memiliki ketua -Ketua Muda semua bidang Peradilan yang eksis di Indonesia, Sementara selama ini dan seterusnya, semua perkara kasasi Mahkamah Syar'iyah masuknya hanya satu pintu yaitu melalui pintu Mahkamah Agung Republik Indonesia dan tidak ada lembaga Mahkamah Syar'iyah tersendiri sebagaimana aslinya maksud keberadaan Mahkamah Syar'iyah secara dan menurut hukum Islam. Undang-undang tidak memberikan penjelasan bagaimana bentuk hubungan diantara Mahkamah Syar'iyah dengan empat jenis Pengadilan yang sudah ada. Kecuali pada Pasal 27 yang menyatakan bahwa sengketa wewenang antara Mahkamah Syar'iyah dan pengadilan di lingkungan peradilan lain menjadi kewenangan Mahkamah Agung.³⁴

Berdasarkan ketentuan terurai di atas, dapat dipastikan bahwa ada dua bentuk hukum positif Islam yang akan dijalankan oleh Mahkamah Syar'iyah di Provinsi Aceh, yaitu;

1. Peraturan perundang-undangan tentang Hukum Islam yang

³⁴ Tunggal, 136.

saat ini diberlakukan secara nasional diterapkan melalui Peradilan Agama, selain ada Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 Tentang Peradilan Agama, juga diberlakukan kompilasi hukum Islam yang dituangkan dalam bentuk hukum Intruksi Presiden nomor 1 Tahun 1999 berlaku diterapkan melalui Peradilan Agama (PA) dan ditetapkan sebagai kompetensi absolut dalam bidang perkawinan, waris dan wakaf, sebagai uraian lebih lanjut sebagaimana disebutkan di dalam pasal 24 perubahan keempat undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Adalah peraturan perundang-undangan tentang syari'at Islam yang disusun dalam bentuk berbagai qanun oleh Dewan Perwakilan Rakyat Aceh bersama Pemerintah Daerah Aceh sesuai amanat Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001.

Syari'at Islam sebagai hukum mempunyai pengertian yang lebih luas dari pengertian hukum seperti saat ini yang hanya menerapkan mencakup sebagian hukum Negara. Syari'at dalam pengertian kedua ini meliputi ketentuan-ketentuan hukum agama, selain membutuhkan ketaatan individu, tetapi juga membutuhkan kekuasaan Negara dalam pelaksanaannya. Bagian syari'at kedua inilah yang diamanatkan oleh undang- undang untuk dilaksanakan di wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, tetapi tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi khusus ini merupakan salah satu bentuk Bhinneka Tunggal Ika (Berbeda-beda tetapi tetap satu) Indonesia yang diatur berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Esensi Mahkamah Syar'iyah adalah pengadilan mandiri yang lepas dari segala campur tangan semua pihak di luar pengadilan. Mahkamah ini sangat mengandalkan kekuasaan hakim dalam memutus perkara berdasarkan hukum acara dan hukum materil yang ditetapkan oleh para fuqaha'. Dalam hal ini Mahkamah Syari'ah dalam sejarahnya yang panjang mirip dengan sistem pengadilan di Negara-negara Common law yang berasal dari sistem Peradilan Inggris, dimana kewenangan Hakim lebih mengandalkan

hukum yang hidup dalam masyarakat sesuai dengan pendapat hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat dan rasa keadilan Hakim.

Di sisi yang lain, sistem hukum di Indonesia merupakan warisan dari system hukum Belanda yang terkenal dengan tradisi Civil Law; semua aturan dan hukum tersebut harus tertulis, jelas dan tidak multi tafsir. Asas utamanya; suatu perbuatan tidak dapat dipidana (diberikan sanksi hukum), kecuali berdasarkan kekuatan ketentuan perundang-undangan pidana yang telah ada.³⁵

Masa transisi perubahan dari hukum fiqh di pengadilan kepada perundang undangan yang jelas lebih sesuai dengan kondisi Indonesia, dikarenakan oleh beberapa pemikiran sebagaiberikut:

1. Fiqh sebagai hukum Islam yang ada di Indonesia pada umumnya terdiri dari berbagai aliran atau mazhab sehingga sulit untuk dikuasai semuanya oleh Hakim yang lulus sebagai sarjana Fakultas Syari'ah dan/atau sarjana Fakultas Hukum.
2. Indonesia belum banyak mempunyai sumber daya Hakim atau calon Hakim yang mempunyai kualifikasi mujtahid (ahli hukum Islam) yang bisa diandalkan untuk dalam memutus perkara berdasarkan hukum acara dan hukum materil yang ditetapkan oleh para fuqaha'.

Dasar hukum pendirian Mahkamah Syar'iyah di Provinsi Aceh, tidak cukup kuat hanya berdiri berdasarkan kepada maksud dan sumber hukum berupa Keputusan Presiden Republik Indonesia nomor 11 Tahun 2003 dan Keputusan Mahkamah Agung Republik Indonesia nomor KMA/070/SK/X/2004, mengingat maksud Undang-undang tentang Otonomi Khusus itu, seharusnya memberikan kewenangan yang berlaku otonom (esensial) menurut "syariat Islam" yang sebenarnya, berdasarkan sumber hukum utama yaitu al-Qur'an dan al-Hadits. Tetapi yang penulis saksikan dan ketika Penulis berdialog dengan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (Sulaiman Abda), penentuan

³⁵ Wetboek Van Strafrecht (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana) Pasal 1 ayat (1), ciptaan Belanda yang masih diberlakukan di Indonesia sampai saat tulisan ditulis (Maret 2020).

sumber Hukum Islam ditentukan oleh kepentingan Politik Praktis, sesuai tujuan politik Pemerintah Daerah Aceh dan sesuai dengan “persetujuan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Aceh, Padahal pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Aceh, tidak melarang warga negara yang beragama non-Muslim menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Aceh. Bisa dibayangkan beratnya nasib Hukum Islam yang berlaku di Mahkamah Syar’iyah bisa suatu saat ditentukan oleh Warga Aceh yang non-Muslim.

Dari aspek *independency judiciary* (kemandirian), maka Mahkamah Syar’iyah bisa saja dalam posisi tidak dapat dipengaruhi oleh seseorang atau lembaga politik atau salah satu lembaga Tinggi Negara apapun namanya. Tetapi sebaliknya ketika Undang-undang mnegatakan bahwa: “Mahkamah Syar’iyah di Provinsi Aceh adalah merupakan bagian dari lingkungan Peradilan Agama dan bagian dari system hukum nasional (Indonesia)”, maka terjadi ketidakjelasan dan tidak ada ada jaminan hukum Islam benar benar ditegakkan di Mahkamah syar’iyah. Sebab Hukum Nasional Indonesia itu menjamin pluralisme, khususnya Hakim Agung Indonesia terdiri dari berbagai macam penganut agama yang berbeda-beda. Kontroversial yang lain terbaca juga di dalam bunyi Pasal 132 ayat (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang menjelaskan bahwa hukum acara yang berlaku di Mahkamah Syar’iyah sepanjang *ahwal al-syakhsiyah* dan *muamalah* adalah hukum acara yang berlaku di Pengadilan Agama (huruf a), sedangkan sepanjang mengenai *jinayah* adalah hukum acara yang berlaku di Pengadilan Umum (Negeri).

Persoalannya adalah praktek aturan Hukum Acara pada lingkungan peradilan umum dan Hukum Acara yang berlaku di Pengadilan Agama masih menjalankan di antaranya Hukum acara perdata yang diperbaharui di dalam Herziene Inlands Reglement (HIR) yang dibuat di zaman penjajahan Belanda dan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana menurut Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana yang diberlakukan untuk semua penganut agama yang ada di Indonesia (ada 6 buah agama) dan peraturan pelaksanaan lainnya. Dan yang

terbaru adalah ditetapkannya Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2013 tentang Hukum Acara Jinayat, yang isinya lebih banyak mengadopsi hukum Acara yang sudah berlaku di Pengadilan Umum dan Pengadilan Agama pada umumnya.³⁶

Penutup

Diberlakukannya syariat Islam di Provinsi Aceh, sejak awal Indonesia merdeka, sudah diberikan otonomi luas khusus oleh Pemerintah Indonesia (Jakarta) dalam 3 (tiga) bidang. Yaitu di bidang agama, di bidang pendidikan dan di bidang adat istiadat, tetapi di dalam prakteknya banyak yang tidak sejalan dengan maksud dan dukungan politik dan infrastuktur otonomi tersebut.

Politik hukum dan dasar hukum pendirian Mahkamah Syar'iyah dengan Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2003 dan Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: KMA/070/SK/X/2004, belum sejalan dengan ketentuan prosudure dan dasar hukum Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 serta Undang-undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembuatan Peraturan Perundang-undangan.

Pendirian Mahkamah Syar'iyah di seluruh Propinsi Aceh menurut Pasal 132 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pemerintahan Aceh, tidak sejalan dengan maksud dan esensi keberadaan Mahkamah Syar'iyah sebagai lembaga peradilan yang mandiri, karena masih mendasarkan hukum formil Mahkamah Syar'iyah kepada hukum yang dibuat oleh rezim Belanda di Indonesia. Mahkamah Syar'iyah di Aceh identik dengan peradilan dalam Islam berdasarkan atas fungsi dan kewenangannya, bukan dalam hak kedudukannya karena peradilan Islam sekalipun mengatur kemungkinan dan prosudure perkara banding. Tetapi secara kelembagaan, Mahkamah Syar'iyah pada hakekatnya tidak mengenal tidak mengenal pengadilan tertinggi

³⁶ Lembaran Aceh Tahun 2013 No.7, Tambahan Lembaran Aceh No. 51.

(*suprema court*), untuk upaya hukum kasasi ke Mahkamah Agung, tetapi sesuai menurut peradilan syariat Islam itu sendiri.

Daftar Rujukan

- Amin, Mahir. "Kewenangan Pengadilan Agama dalam Sengketa Perbankan Syariah." *Al-Qānūn: Jurnal Pemikiran dan Pembaharuan Hukum Islam* 17, no. 1 (Juni 2014).
- Bisri, Cik Hasan. *Peradilan Islam dalam Tatanan Masyarakat Indonesia*. Bandung: Remaja Rosdakarya, 997.
- Fatonie, Iskhak. "Decentralization and local Governance in post -conflict Societies: Sustainable Peace and Development: The Case of Aceh Indonesia." Disertasi, Univ.-Prof. Dr. Otnar Holl, 2011.
- Lubis, Solly. "Aceh Mencari Format Khusus." *Jurnal Hukum* 1, no. 1 (2005).
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. "Aktualisasi Penyelenggaraan Kekuasaan Kehakiman menurut Pasal 24 dan Pasat 25 UUD NRI Tahun 1945 beserta Penjelasannya." Rapat Kerja Teknis Mahkamah Agung Republik Indonesia dengan Para Ketua Pengadilan Tingkat Banding dari Empat Lingkungan Peradilan Seluruh Indonesia, 25 November 1998. Semarang.
- Mukhlis. "Keistimewaan dan Kekhususan Aceh dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia." *Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 1 (2014).
- Muwahid. "Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945." *Jurnal Al-Qānūn* 13, no. 2 (Desember 2010).
- Sa'ada, Nur. "Tinjauan KUHP dan Fiqh Jināyah terhadap Zina dan Turunannya dalam Qānūn Aceh Tahun 2009 tentang Hukum Jinayat." *Jurnal Al-Qānūn* 19, no. 1 (Juni 2016).
- Sekretariat MPR RI. *Garis-garis Besar Haluan Negara: Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR /1999*. Jakarta: Sinar Grafika, 2002.
- Syah, Kaoy. "Penjelasan pengusul inisiatif rancangan Undang Undang Tentang Pelaksanaan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh." Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 28 Juli 1999. Jakarta.
- Tunggal, Hadi Setia. *Undang-undang Otonomi khusus Papua dan Nanggroe Aceh Darussalam Beserta Peraturan Pelaksanaannya*. Aceh: Harvarindo, 2005.