

## PRO DAN KONTRA IMPLEMENTASI QANUN SYARIAT ISLAM DI ACEH

Cut Maya Aprita Sari

Universitas Syiah Kuala  
cutmayaapritasari@unsyiah.ac.id

### Abstract

*The struggle of Acehnese to get the legality on the implementation of Islamic syar'iah law (also known as qanun) has been conducted since the authority of President Soekarno. The long process of it resulted in the enactment of law No. 11/2006 about The Government of Aceh which confirmed the establishment of Islamic Syar'iah Qanun. However after being established, the qanun experienced a lot of rejection. It is inversely proportional with the condition before the law was established, where Acehnese gave their full support in it. Pro and contra on the implementation of the qanun has continued since 2006. Discriminatory attitudes of the implementer and the incomprehensive of legal content in qanun's document become a fundamental problem that have to be solved. This paper will discuss about the implementation of Islamic Syar'iah qanun and several factors that led to the emergence of it resistance.*

*Keywords: Qanun, syariah law, policy, implementation*

### Abstrak

*Perjuangan masyarakat Aceh untuk mendapatkan legalitas penerapan syariat Islam telah berlangsung dari pemerintahan presiden Soekarno. Proses panjang ini akhirnya membuahkan hasil dengan disahkannya Undang-Undang No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang menegaskan tentang lahirnya qanun syariat Islam. Namun setelah disahkan, implementasi qanun syariat Islam justru mengalami banyak penolakan. Hal ini berbanding terbalik dengan dukungan penuh masyarakat sebelum qanun Aceh disahkan. Pro dan kontra terhadap implementasi qanun syariat Islam terus berlangsung sejak tahun 2006. Sikap implementor yang diskriminatif serta materi qanun yang tidak komprehensif menjadi permasalahan mendasar yang harus dicari solusinya. Tulisan ini akan membahas tentang implementasi qanun syariat Islam dan beberapa faktor yang menyebabkan munculnya penolakan terhadap implementasi qanun syariat Islam.*

**Kata Kunci:** *Qanun, syariat Islam, kebijakan, implementasi*

## Pendahuluan

Aceh merupakan daerah yang mendapatkan gelar “Daerah Istimewa, Bumi Iskandar Muda, Tanah Rencong, Daerah Modal dan Serambi Mekah”. Aceh disebut sebagai “Daerah Istimewa” karena kelebihanannya di bidang agama, pendidikan, dan adat istiadat. Aceh juga disebut sebagai “Bumi Iskandar Muda” karena Aceh merupakan salah satu dari lima kerajaan Islam terbesar di dunia pada abad ke 16. Gelar “Tanah Rencong” juga diperoleh Aceh karena Masyarakat Aceh memiliki jiwa kepahlawanan yang tinggi dalam memperjuangkan dan mempertahankan tanah air dari penjajahan bangsa asing.

Kemudian Aceh pula disebut sebagai “Daerah Modal” karena memiliki peran yang sangat besar pada masa perang kemerdekaan antara Indonesia dengan penjajahan Belanda. Kekayaan alam Aceh telah banyak membantu Indonesia dalam mencapai kemerdekaan sehingga Presiden Sukarno menjadikan Aceh sebagai daerah modal perjuangan. Yang paling penting adalah Aceh disebut sebagai “Serambi Mekah” karena 90% masyarakat Aceh beragama Islam dan memiliki pengaruh kemurnian agama Islam yang membentuk masyarakat Islam dalam kehidupan sehari-hari.

Kegemilangan dan kejayaan Aceh pada masa lampau menjadikan Aceh sebagai daerah istimewa di negara Indonesia. Dalam sejarahnya, masyarakat Aceh mengamalkan nilai keislaman yang kuat Sejak zaman kesultanan. Islam tidak hanya berperan sebagai sebuah agama mayoritas, tetapi juga menjadi adat dalam masyarakat Aceh. Semangat keislaman ini juga telah membawa Aceh kepada kemenangan melawan penjajahan Belanda dan menjadi daerah yang tidak dapat ditaklukkan. Masyarakat Aceh tidak takut mati dalam memperjuangkan negara dan agama sehingga Aceh mendapat gelar sebagai serambi Mekah.

Keberadaan syariat Islam di Aceh bukanlah hal yang baru. Pengamalannya telah terwujud sejak zaman kesultanan Iskandar Muda. Masa ini disebut-sebut sebagai contoh kejayaan pemerintahan Aceh dalam memberlakukan syariat Islam. Islam

tercatat sebagai satu-satunya agama yang diakui oleh kerajaan. Bahkan Islam terintegrasi dalam kehidupan pemerintahan kerajaan Aceh dalam abad XVII. Integrasi ini disebut sebagai “*politico-religious unity*” yang berarti adanya perpaduan Islam sebagai budaya dan politik dalam menegakkan komunitas Islam (Hadi, 2004: 241). Dalam struktur masyarakat Aceh, Islam bukan saja sebagai sebuah agama mayoritas, tetapi Islam telah menjadi satu kehidupan adat yang diterapkan dalam kehidupan sehari-hari.

Semangat mewujudkan syariat Islam melalui proses panjang dan membuahkan hasil. Undang-Undang No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, memberikan kesempatan bagi Aceh untuk melaksanakan syariat Islam secara menyeluruh di segala aspek kehidupan masyarakat dan dituangkan ke dalam qanun syariat Islam. Logikanya, dengan perjuangan yang telah dilakukan dan setelah qanun disahkan, seluruh masyarakat Aceh akan mendukung implementasi qanun tersebut. Namun yang terjadi ialah justru muncul penolakan-penolakan dari berbagai elemen masyarakat.

Penolakan ini menjadi perdebatan panjang sekaligus hal yang menarik untuk dibahas. Artikel ini bertujuan menjawab dua permasalahan penting yaitu: “bagaimana implementasi qanun syariat Islam di Aceh? serta faktor apa saja yang menyebabkan munculnya penolakan terhadap implementasi qanun syariat Islam di Aceh. Pertanyaan ini akan dijawab dengan menguraikan akar sejarah munculnya qanun syariat Islam di Aceh dan menganalisis sejauh mana qanun tersebut diimplementasikan dalam kehidupan masyarakat Aceh.

Analisis teoritis mengenai implementasi qanun syariat Islam akan dilakukan dengan menggunakan konsep penilaian keberhasilan kebijakan publik yang dikemukakan oleh George C. Edward (1980:2-9) dan teori sistem yang dikemukakan oleh David Easton dalam Ronald H. Chilcote (1981: 45-82). *Output* dari pembahasan ini berupa rekomendasi bagi pemerintah untuk mengatasi permasalahan implementasi qanun syariat Islam di Aceh.

## Latar belakang Historis lahirnya Qanun Syariat Islam

Islam dalam struktur masyarakat Aceh bukanlah merupakan suatu hal yang baru. Dalam sejarah Aceh, Islam tercatat sebagai satu-satunya agama yang diakui oleh kerajaan. Hukum Islam yang diamalkan oleh pemerintahan Aceh secara historis tidak dapat dilepaskan dari peranan sultan yang memerintah pada masa itu. Sultan memiliki kekuasaan yang mutlak dan otoriter sehingga terdapat keyakinan bahwa agama sultan adalah agama masyarakat. Sultan-sultan Aceh menganut agama Islam, maka agama Islam juga yang dianut oleh semua masyarakat Aceh (Ali Hasjmy: 1983). Dalam kerajaan Aceh Darussalam, peranan keagamaan dipimpin oleh seorang ulama yang disebut syaikhul Islam yang menjadi patron berbagai dasar pemerintahan berkaitan dengan agama.

Syaikhul Islam Nuruddin Ar-Raniry (1637-1641) mengarang beberapa kitab yang menjadi pegangan para hakim di seluruh wilayah kekuasaan Aceh dalam memutuskan berbagai permasalahan. Hal yang sama juga dilakukan pada masa pemerintahan Sultanah Safiatuddin (1641-1675) dengan Syaikhul Islam Abdurrauf Syiah Kuala (1642-1693). Kekuasaan tidak terbatas yang dimiliki sultan dalam melaksanakan hukum Islam menyebabkan hukum Islam yang ada di Aceh berubah menjadi adat. Setiap hari Jumat, sultan yang sangat ramah dan mesra dengan rakyat mengajak mereka untuk sholat berjamaah di mesjid. Ketaatan seorang sultan terhadap Allah menjadikan rakyat juga melakukan hal yang sama sehingga keislaman yang kuat berakar dalam struktur masyarakat Aceh.

Dari sudut pandang aqidah, muslim Aceh nampak lebih mempunyai komitmen dan istiqamah pada zaman perlawanan terhadap penjajahan bangsa asing seperti Portugis, Belanda, dan Jepang. Orang Aceh berjuang mati-matian untuk menegakkan Islam sehingga mereka mendapatkan kemenangan di dunia (melalui kemenangan dalam perang) dan kemenangan di akhirat (mati syahid). Keadaan ini menjadi bukti sejarah yang banyak ditulis oleh bangsa Aceh, maupun bangsa lain. Berkenaan

dengan syariat, bangsa Aceh telah membuktikan bahwa kerajaan Aceh dibawah pemerintahan Sultan Iskandar Muda mampu melaksanakan hukum Islam secara menyeluruh. Ketika itu sultan mendapati anaknya berzina dan ia berlaku adil dengan segera menjatuhkan hukuman mati kepada putranya (Adan, 2011: 128-129).

Pada masa penjajahan Belanda yang dimulai pada tahun 1873, kedudukan hukum Islam beserta pemikirannya yang dahulu kuat menjadi lemah, para ulama lebih berfokus terhadap usaha untuk melawan penjajah. Hal ini menyebabkan pemikiran kritis terhadap keislaman di Aceh mulai pudar. Para ulama dan masyarakat lebih mementingkan kajian-kajian yang sifatnya praktis dan memberikan semangat juang kepada masyarakat untuk berani mengambil resiko mati syahid dalam membela agama dan negara (Alfian: 1973). Hal ini berlangsung hingga penjajahan berakhir dengan deklarasi kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945.

Sebelum kemerdekaan Republik Indonesia, Soekarno pernah meminta Teungku Muhammad Daud Breueh untuk membantu mempertahankan kemerdekaan Republik Indonesia dari penjajahan Belanda. Apabila Aceh mau bergabung menjadi bagian dari Republik Indonesia, Soekarno berjanji akan memberikan hak istimewa kepada Aceh untuk mengatur pemerintahannya sendiri yang berdasarkan kepada syariat Islam. Ajakan untuk bergabung ini bukanlah tanpa syarat, Sukarno menjanjikan akan membentuk sebuah negara baru yang berasaskan Islam sebagai dasar negara. Melalui permintaan Soekarno dan didasari pertimbangan bahwa Indonesia adalah negara yang berasaskan “Ketuhanan Yang Maha Esa”, maka Daud Breueh menganggap bahwa Indonesia merupakan negara terbaik yang dapat mewujudkan keinginan rakyat Aceh untuk membentuk negara Islam.

Persepsi ini diperkuat dengan pidato Soekarno yang mengutarakan “Ketuhanan Yang Maha Esa adalah *Qul Huwallahu Ahad*” (Razali, 2010: 111). Presiden Soekarno juga pernah bersumpah atas nama Allah dan berjanji memberikan hak kepada

Aceh untuk menyusun pemerintahannya sesuai syariat Islam pada saat pertama kali berkunjung ke Aceh pada 16 Juni 1948. Beliau berjanji akan menggunakan pengaruhnya agar rakyat Aceh dapat melaksanakan Syariat Islam di daerahnya (Pane, 2010: 9).

Pada masa itu, Daud Breueh menyetujui kesepakatan bersama Soekarno dan menyatakan bahwa rakyat Aceh bersedia untuk membantu Indonesia dalam perang mempertahankan kemerdekaan Indonesia. Namun, ketika Indonesia berhasil mencapai kemerdekaannya, Soekarno ternyata mendirikan negara yang nasionalis dan mengingkari janjinya terhadap Aceh. Kekecewaan ini menyebabkan Bereueh menyatakan bergabung dengan pemberontakan Darul Islam (DI/TII) di bawah pimpinan Karto Suwiryo di Jawa Barat dan mendeklarasikan Negara Islam Indonesia (NII) serta memisahkan diri dari Indonesia (Chaidar, 2000: 116).

Dibentuknya NII merupakan awal tuntutan penerapan syariat Islam di Aceh. Meskipun secara politik pemerintah pusat dapat meredam usaha ini, keinginan untuk menjadikan Islam sebagai bagian dari sistem pemerintahan tetap ada dalam memori sosial masyarakat Aceh. Keinginan ini masih terus berlanjut meskipun terjadi pergantian Presiden dari Soekarno ke Soeharto.

Runtuhnya kekuasaan Presiden Soeharto mewujudkan pemerintahan yang lebih demokratis. Salah satunya ialah pemberian otonomi khusus kepada daerah-daerah di seluruh Indonesia. Pada tahun 1999, pemerintah Indonesia mengeluarkan Undang-Undang No. 4 tahun 1999 mengenai keistimewaan Aceh. Undang-Undang inilah yang menjadi dasar penerapan syariat Islam di Aceh. Dalam Undang-Undang ini ditegaskan bahwa Aceh diberikan keistimewaan yaitu pelaksanaan syariat Islam dalam kehidupan sosial masyarakat secara menyeluruh (*kaffah*). Maksudnya, seluruh aspek kehidupan masyarakat Aceh akan diatur oleh hukum syariat. Hukum syariat ialah hukum yang bersumber daripada Al-Quran dan Sunnah Nabi Muham-

mad, baik yang diambil dari pendapat dan penafsiran ulama Islam terdahulu, ulama Islam kontemporer atau hasil ijtihad ulama Aceh yang ada saat ini dan berlandaskan pada konteks budaya dan masyarakat lokal Aceh.

Pada tahun 2001, pemerintah Indonesia mengesahkan Undang-Undang No.18 Tahun 2001 tentang Status Otonomi Khusus untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Dalam Undang-Undang ini hal-hal yang bersifat umum yang terdapat pada Undang-Undang sebelumnya lebih dikhususkan. Salah satunya yaitu dengan menetapkan peraturan daerah Aceh yang diistilahkan dengan qanun, dan diakuinya Mahkamah Syariah sebagai sebagian dari sistem keadilan di Indonesia. Undang-Undang ini kemudian menjadi dasar lahirnya beberapa qanun pelaksanaan syariat Islam di Aceh.

Setelah disahkannya Undang-Undang. No. 18 tahun 2001, pemerintah Aceh yang pada masa itu berada di bawah pimpinan Abdullah Puteh mendeklarasikan berlakunya Syariat Islam di Aceh. Undang-Undang yang disahkan sesudahnya adalah Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Sehingga dengan adanya Undang-Undang ini maka Undang-Undang No. 18 Tahun 2001 tersebut di atas tidak berlaku lagi. Undang-Undang No. 11 tahun 2006 menegaskan bahwa Aceh memiliki Undang-Undang yang mengatur syariat Islam . Undang-Undang ini disebut dengan qanun Aceh.

Qanun lahir melalui proses perundangan di Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) selayaknya peraturan daerah yang lain. Qanun inilah yang kemudian menjadi hukum resmi syariat Islam di Aceh. Pada umumnya, qanun berisi hukum fiqh Islam yang memang sudah ada sejak lama. Tidak semua ketentuan yang ada dalam fiqh Islam dapat menjadi qanun syariat Islam di Aceh, pemilihannya disesuaikan dengan konteks kepentingan Aceh dan hukum nasional Indonesia. Demikian juga beberapa hukum yang ada dalam fiqh Islam disesuaikan dengan perkembangan masyarakat di Aceh.

Hingga saat ini, terdapat sembilan qanun yang lahir dan

berkaitan langsung dengan penerapan Syariat Islam di Aceh. Qanun tersebut sebagai berikut.

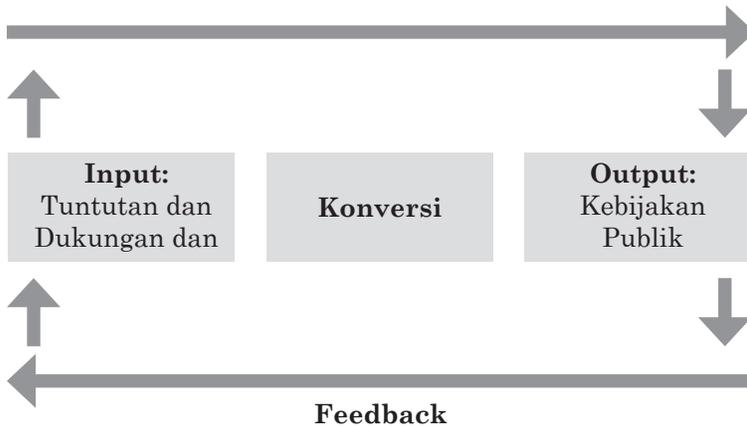
1. Qanun Aceh No. 1 Tahun 2014 tentang Retribusi Jasa Umum,
2. Qanun Aceh No. 3 Tahun 2014 tentang Retribusi Perizinan Tertentu,
3. Qanun Aceh No. 4 Tahun 2014 tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Aceh Tahun Anggaran 2013,
4. Qanun Aceh No. 6 Tahun 2014 tentang Hukum Jinayat,
5. Qanun Aceh No. 7 Tahun 2014 tentang Ketenagakerjaan,
6. Qanun Aceh No. 8 Tahun 2014 tentang Pokok-Pokok Syariat Islam,
7. Qanun Aceh No. 9 Tahun 2014 tentang pembentukan Bank Aceh Syariah,
8. Qanun Aceh No. 10 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Qanun Aceh Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Keuangan Aceh,
9. Qanun Aceh No. 11 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan.

Pelaksanaan Syariat Islam di Aceh dilaksanakan di bawah otoritas Dinas syariat Islam. Lembaga ini juga bertugas untuk merancang qanun, pelaksanaan, pengawasan pelaksanaan serta memberikan bimbingan tentang syariat Islam. Lembaga ini juga bertugas untuk merancang, menerapkan, mengawasi, serta memberikan bimbingan tentang syariat Islam. Dinas syariat membentuk dan mengangkat Wilayatul Hisbah (WH) yang berkedudukan sebagai polisi syariat Islam dan yang bertugas sebagai pengawas syariat Islam. Selain itu ada pula Mahkamah Syariat yang berkedudukan di bawah lembaga peradilan Indonesia yang bertugas untuk melaksanakan kuasa kehakiman. Anggota polisi syariat Islam di Aceh berjumlah 710 orang dan

dapat dikatakan mencukupi berbanding dengan 4.031.589 jumlah penduduk Aceh. Maksudnya perbandingan jumlah penduduk dan Polisi Syariah Islam yaitu 1:5 (Budiman: 2010).

### **Qanun Sebagai Produk Kebijakan Publik**

Studi kebijakan publik menjelaskan bahwa suatu kebijakan akan mengalami beberapa proses penting sebelum dihasilkan. David Easton dalam teori sistem politik menjelaskan bahwa kebijakan publik bermula dari munculnya input-input dalam masyarakat. Input tersebut dapat berupa tuntutan dan dukungan yang masuk ke dalam suatu sistem politik, kemudian melalui proses konversi sehingga menghasilkan suatu kebijakan publik (Chilcote, 1981: 45-82). Secara sederhana, proses pembuatan kebijakan publik dapat digambarkan pada skema dibawah ini:



Gambar 1.

#### **Proses Pembuatan Kebijakan Publik**

Merujuk pada teori yang dikemukakan David Easton di atas, qanun syariah Islam merupakan kebijakan publik yang berasal dari tuntutan-tuntutan masyarakat. Melihat landasan sejarah masa lampau, Aceh merupakan daerah yang kuat keislamannya. Syariah Islam di Aceh telah diterapkan dalam kehidupan

sehari-hari. Nilai-nilai Islam inilah yang membawa Aceh kepada kemenangan melawan penjajah. Masyarakat Aceh berpendapat bahwa membela negara dan agama adalah hal yang diwajibkan dalam Islam dan mendapat pahala syahid apabila mereka meninggal dalam memperjuangkannya. Keislaman yang berakar dalam masyarakat Aceh secara perlahan menjadikannya sebagai adat. Namun, nilai-nilai Islam ini kemudian memudar seiring dengan berakhirnya masa kesultanan dan masuknya Aceh ke dalam sebahagian dari Indonesia.

Melihat keadaan ini, muncul tuntutan-tuntutan untuk mengembalikan identitas keislaman tersebut. Tuntutan tersebut berupa keinginan Aceh agar mendapatkan haknya sebagai daerah istimewa yaitu menjalankan pemerintahan sendiri yang berlandaskan Syariat Islam. Tuntutan ini kemudian melalui proses konversi sehingga menghasilkan *output* berupa suatu kebijakan publik berupa Qanun Syariat Islam. Keberadaan qanun sebagai sebuah kebijakan publik pada akhirnya memberi *feedback* berupa meningkatnya dukungan masyarakat Aceh terhadap pemerintah pusat.

Sebagaimana yang kita ketahui, Aceh sempat beberapa kali merasa kecewa dengan pemerintah Indonesia. Janji Soekarno untuk mendirikan negara Islam dan memberikan kesempatan bagi Aceh untuk melaksanakan pemerintahan berlandaskan Islam tidak ditepati sehingga muncul pemberontakan Daud Breueh. Setelah Soekarno digantikan oleh beberapa presiden lainnya, keinginan masyarakat Aceh untuk melaksanakan pemerintahan yang berlandaskan Syariat Islam juga belum sepenuhnya ditepati. Dengan disahkannya qanun syariat Islam ini pada tahun 2006, ketegangan yang terjadi antara Aceh dengan pemerintah Indonesia dapat dihilangkan dan berubah menjadi dukungan positif.

## Dukungan terhadap Qanun Syariat Islam

Sejarah lahirnya qanun syariat Islam di atas menggam-

barkan proses panjang bagi Aceh dalam mendapatkan hak legal pelaksanaan syariat Islam. Setelah qanun disahkan pada tahun 2006, muncul asumsi bahwa qanun ini akan diterima oleh seluruh masyarakat Aceh karena sejalan dengan cita-cita masyarakat sejak dahulu. Namun faktanya, terdapat respon yang berbeda-beda dari sejumlah kalangan masyarakat. Ada kelompok-kelompok yang mendukung dan ada pula kelompok-kelompok yang menolak implementasi syariat Islam. Dukungan terhadap qanun syariat Islam didasari pada keinginan untuk mengembalikan kejayaan Islam seperti zaman Iskandar Muda.

Kejayaan tersebut diikuti dengan sejahteranya kehidupan masyarakat sebagai implikasi penerapan pemerintahan yang berlandaskan syariat Islam. Meskipun kebanyakan masyarakat tidak mengerti seperti apa Islam pada masa Iskandar Muda, mereka meyakini bahwa Islam pada masa tersebut ialah “Islam kaffah” yang dapat memajukan berbagai dimensi kehidupan dalam masyarakat. Hal ini pula yang menjadi alasan kuat bagi kelompok-kelompok yang mendukung pelaksanaan syariat Islam.

Selain masyarakat, dukungan juga muncul dari pemerintah Aceh sendiri. Pemerintah Aceh membentuk Dinas Syariat Islam untuk secara khusus menangani penerapan syariat Islam dilengkapi dengan polisi syariat Islam dan Mahkamah Syariat (Sadiqin: 2010). Lembaga lain yang mendukung syariat Islam sepenuhnya ialah kelembagaan ulama seperti Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU), lembaga keulamaan seperti Inshafuddin, Himpunan Ulama Dayah Aceh (HUDA), Majelis Ulama Nanggroe Aceh (MUNA) dan berbagai lembaga ulama lain. Dari lembaga pendidikan, dukungan diberikan sepenuhnya oleh pesantren, lembaga pengajian, dan organisasi keagamaan lain yang ada di Aceh (Salim, 2008: 143-147).

## **Penolakan Terhadap Qanun Syariat Islam**

Di samping kelompok yang mendukung, ada pula kelompok yang menolak pelaksanaan qanun syariat Islam. Beberapa ele-

men masyarakat memiliki pandangan berbeda dalam menanggapi implementasi qanun di Aceh. Kelompok yang menentang terhadap penerapan qanun ini terdiri dari sebagian anggota akademisi di universitas yang ada di Aceh, serta LSM yang bergerak dalam bidang hak asasi manusia dan isu perempuan. Kelompok ini bukan menolak dilaksanakannya Syariat Islam di Aceh. Melainkan lebih kepada mengkritisi isi qanun yang dinilai tidak komprehensif dan juga menolak sistem penerapan qanun yang diskriminatif.

Dari segi isi qanun, kelompok yang menolak ini menganggap penerapan Qanun Syariat Islam telah melangkahi Undang-Undang nasional negara. Mereka merasa bahwa qanun menyebabkan adanya dualisme Undang-Undang negara. Artinya, Aceh harus menjalankan dua hukum yaitu hukum qanun dan hukum nasional negara Indonesia. Menurut kelompok ini pula, seharusnya Aceh melaksanakan Undang-Undang nasional Indonesia karena berada dalam wilayah negara Indonesia.

Kelompok yang menentang ini juga menganggap, isi yang terdapat dalam qanun syariat Islam bertentangan dengan hak asasi manusia. Misalnya tentang penerapan hukuman cambuk bagi masyarakat yang melakukan zina dan berjudi. Hal ini diatur dalam Qanun No.6 Tahun 2014 tentang Hukum Jinayat. Sebelumnya qanun jinayat hanya membahas mengenai tiga hal yaitu : *maisir* (perjudian), *khamar* (minum minuman keras), dan *khalwat* (berdua-duaan dengan lawan jenis yang bukan muhrim).

Namun, sekarang jenis pidana dan pembahasan Qanun No. 6 tahun 2014 tentang Hukum Jinayat diperluas. Tidak hanya mengatur tentang *maisir*, *khamar*, dan *khalwat* tetapi juga mengatur tentang *ikhtilat* (bermesraan antara dua orang yang bukan suami istri), zina, pelecehan seksual, *qadzaf* (menuduh orang lain berzina tanpa bukti), *liwath* (homoseksual), *mushahaqah*, dan pemerkosaan.

Pada bagian kelima, pasal 33 ayat 1 disebutkan bahwa setiap orang yang dengan sengaja melakukan *jarimah* zina diancam dengan hukuman cambuk 100 kali. Pada bagian keenam

tentang pelecehan seksual, Pasal 46 menjelaskan tentang hukuman bagi orang yang melakukan pelecehan seksual adalah 45 kali cambuk.

Hukuman bagi pelaku maisir diatur dalam bagian kedua, Pasal 18 yaitu paling banyak 12 kali hukuman cambuk. VOA Indonesia (3 Oktober 2014) pernah memberitakan bahwa empat orang warga divonis bersalah oleh pengadilan syariat karena melakukan perjudian. Mereka dikenai hukuman cambuk 5 kali didepan umum. Pelaksanaan cambuk dilakukan di halaman mesjid dan dapat disaksikan oleh semua orang. Tujuannya adalah memberikan efek jera bagi pelaku perjudian. Hukum cambuk merupakan hukuman yang paling banyak mengalami penolakan karena dianggap melanggar hak asasi manusia.

Alasan lain terhadap penolakan qanun yaitu, materinya dianggap tidak masuk akal karena hanya mengurus masalah pribadi seseorang. Sehingga hadirnya qanun tidak menyelesaikan masalah sosial yang ada di Aceh namun malah memunculkan masalah sosial yang baru.

Kelompok kontra qanun ini menginginkan agar qanun memuat peraturan yang lebih luas seperti bagaimana Islam dapat mengatasi masalah penebangan hutan, korupsi di pemerintahan, kekerasan bersenjata, perampokan, kemiskinan, kesehatan dan sebagainya. Penolakan ini tidak berlangsung secara terang-terangan, hal ini disebabkan pemahaman bahwa penolakan terhadap syariat Islam sama saja dengan menolak Islam itu sendiri. Penolakan secara terang-terangan dikhawatirkan akan memunculkan *social punishment* berupa tuduhan telah keluar dari agama Islam.

## **Analisis Implementasi Penerapan Syariat Islam**

George C. Edward (1980:9-2) menyatakan tentang konsep penilaian keberhasilan kebijakan publik. Menurut beliau, terdapat empat variabel yang harus dijalankan dengan baik agar sebuah kebijakan publik berhasil diimplementasikan. empat

variabel tersebut ialah (1) *communication*, merujuk pada sosialisasi kebijakan publik; (2) *recources*, merujuk kepada sumber-sumber yang mendukung pelaksanaan kebijakan publik yaitu pelaksana kebijakan dan masyarakat; (3) *attitude*, berkaitan dengan sikap implementor dalam melaksanakan kebijakan; dan (4) *bureaucratic structure*, berkaitan dengan kerjasama antar lembaga. Setidaknya kita boleh melihat implementasi qanun sebagai sebuah produk kebijakan publik melalui empat variabel tersebut.

Indikator pertama adalah *communication* yang merujuk kepada sosialisasi kebijakan publik kepada semua elemen masyarakat. Sosialisasi bertujuan untuk memberikan pemahaman mengenai kebijakan yang telah dibuat. Penerimaan terhadap kebijakan publik sangat ditentukan oleh proses sosialisasi yang dilakukan oleh pembuat kebijakan. Apabila sosialisasi berhasil dilakukan, maka besar kemungkinan kebijakan publik akan diterima dalam masyarakat.

Berkaitan dengan *communication*, sosialisasi qanun yang dilakukan terlihat masih kurang. Implementor lebih sering melakukan razia daripada sosialisasi. Keberadaan Polisi Syariat hanya berfokus kepada melakukan operasi dalam rangka penerapan syariat Islam. Operasi dilakukan dengan memantau kota, menertibkan muda-mudi, dan melakukan razia di tempat-tempat yang dianggap melanggar syariat. Dalam pelaksanaan razia, biasanya polisi syariat akan menangkap pelaku perjudian, perzinahan, dan masyarakat yang tidak berpakaian muslimah. Polisi syariat Islam juga melakukan aktivitas menutup cafe maupun tempat-tempat kegiatan maksiat yang ada di Aceh. Sedangkan sosialisasi masih jarang dilakukan.

Indikator selanjutnya adalah *recources* yang merujuk kepada sumber-sumber pendukung pelaksanaan Qanun. Dalam hal ini terdapat dua sumber penting yaitu pelaksana sendiri dan masyarakat. Dalam hal ini, qanun telah memiliki pelaksana yang memadai dimana implementasi qanun dilaksanakan di bawah otoritas Dinas Syariat Islam, dilengkapi dengan Mahka-

mah Syariat dan Wilayatul Hisbah. Seperti yang telah disebutkan di atas, bahwa jumlah anggota Polisi Syariat Islam berbanding penduduk Aceh yaitu 1:5.

Namun yang menjadi masalah ialah kritik masyarakat terhadap keberadaan qanun yang menyebabkan munculnya dualisme hukum negara, hukuman yang diterapkan dinyatakan bertentangan dengan hak asasi manusia. Dan yang terakhir, dari semua qanun yang telah disahkan, terlihat bahwa materi qanun mayoritasnya hanya mengurus masalah privat manusia dan mengabaikan realitas sosial yang ada seperti masalah kemiskinan, pendidikan, kesehatan, dan permasalahan sosial lainnya. Padahal, tujuan mulia dari produk kebijakan publik ialah membawa kepada kesejahteraan dan kebaikan bersama.

Berkaitan dengan *attitude*, hal ini berkaitan dengan sikap pelaksana dalam melaksanakan tugasnya. Aspek ini pun paling banyak menimbulkan permasalahan. Ironisnya, ditemukan beberapa fakta yang menjatuhkan *image* pelaksana itu sendiri. Sikap diskriminatif misalnya, sudah menjadi rahasia umum bahwa banyak golongan-golongan yang kebal hukum, seolah-olah hukum hanya berlaku bagi masyarakat biasa yang tanpa kuasa.

Operasi terhadap tempat-tempat yang diduga sebagai tempat aktivitas maksiat hanya sering dilakukan di hotel-hotel kecil. Tetapi hotel-hotel berbintang empat tidak diperiksa. Hal ini diakui oleh Nasrul, komandan Provost wilayatul hisbah yang menyatakan bahwa hotel bintang empat memiliki imunitas yang tinggi, sehingga tidak gampang dioperasi (Aceh Institute: 2012).

Polisi syariat Islam biasanya melakukan razia busana ketat secara berkala terhadap masyarakat. Tetapi ironisnya, masyarakat yang diperiksa dan ditangkap hanyalah masyarakat biasa yang tengah menaiki angkutan umum atau menaiki sepeda motor. Orang-orang yang menaiki kendaraan pribadi sangat jarang diperiksa dan dibiarkan terus berjalan apabila sedang dilakukan razia. Wanita yang memakai busana tidak sesuai dengan syariat dan tidak mengenakan jilbab akan ditangkap dan diberi nasehat.

Kekurangan pelaksanaan razia ini terletak pada penerapan hukuman yang berbeda di setiap daerah. Dalam hal ini, qanun seperti tidak memiliki landasan hukum yang disusun secara teratur dan sistematis. Bagi wanita yang berbusana ketat atau tidak memakai jilbab, jenis hukuman bervariasi. Ada yang hanya diberi nasehat agar berpakaian sesuai syariat. Kemudian ada yang diarak keliling kota, dan nama-nama mereka diumumkan satu persatu sebagai pelanggar syariat. Ada pula yang dihukum dengan menyemprotkan cat ke celana wanita yang dianggap ketat (BBC News: 2014). Bahkan ada yang lebih ekstrim, yaitu memotong rambut wanita yang tidak memakai jilbab seperti di daerah Aceh Barat.

Fakta lain menunjukkan bahwa kejadian khalwat justru pernah dilakukan oleh anggota polisi syariat Islam di tahun 2007 lalu. Seorang polisi Syariat berinisial RA ditangkap warga di kecamatan Ulee Kareng, Banda Aceh karena melakukan mesum di toilet umum pada pukul 1.30 WIB dini hari. Kejadian ini diberitakan oleh beberapa media online salah satunya adalah Antara News (2007). Dapat disimpulkan bahwa pelaksana qanun belum bersikap profesional dalam melaksanakan tugasnya.

Selanjutnya, kasus seorang remaja yang bunuh diri karena dituduh berbuat mesum padahal tuduhan tersebut belum terbukti kebenarannya juga marak diberitakan. Remaja sekolah menengah tersebut bernama Putri. Dia ditangkap dalam sebuah operasi ketika dia duduk bersama teman-temannya sampai tengah malam. Namun polisi syariat Islam menuduhnya telah melakukan perbuatan khalwat. Pada akhirnya ia mendapat sanksi sosial berupa pengucilan. Akibatnya ia mengalami tekanan kejiwaan berat sehingga melakukan bunuh diri (Kompasiana: 2012).

Fenomena lainnya terjadi di Lhokseumawe Aceh Utara saat pemerintah kota menerapkan larangan duduk mengangkang di sepeda motor bagi wanita. Persoalan ini sebenarnya lebih kepada persoalan adat, sedangkan Islam sendiri tidak pernah menyatakan hal tersebut.

Kembali kepada analisis implementasi, penilaian terhadap *bureaucratic structure*, merujuk kepada koordinasi efektif antar lembaga pemerintah dan non pemerintah. Dapat dilihat bahwa banyak lembaga non pemerintah yang ikut menyuarakan penolakan-penolakan terhadap qanun. Hal ini menandakan bahwa tidak adanya koordinasi efektif yang berusaha dibangun oleh pemerintah Aceh dengan lembaga-lembaga non pemerintah untuk mengatasi penolakan-penolakan tersebut. Keadaan ini menyebabkan implementasi qanun tidak dapat berjalan secara efektif.

Dari empat variabel yang dikemukakan oleh George C. Edward (1980: 2-9) di atas, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa implementasi qanun masih memiliki banyak kekurangan. Penolakan-penolakan yang muncul, secara tidak langsung menjadi penghambat besar dalam implementasi Qanun. Materi Qanun dan sikap implementor kebijakan menjadi faktor penghambat yang terus diperdebatkan hingga sekarang. Untuk mengatasi hambatan-hambatan ini, pada dasarnya masyarakat menginginkan pelaksanaan syariat Islam yang seluas-luasnya dalam segala aspek kehidupan.

Qanun seharusnya memuat semua aspek tersebut. Konflik-konflik horizontal dapat dihilangkan dengan konsep interpretasi nilai lokal terhadap Qanun. Artinya, harus ada suatu pemahaman yang mendalam dalam menafsirkan al-Quran dan hadis. Penafsiran ini pula harus disesuaikan dengan kondisi masyarakat yang berlaku sekarang ini. Sehingga, isi qanun pun dapat diterima masyarakat dengan baik. Selain itu, kualitas pelaksana harus terus ditingkatkan melalui sistem rekrutmen yang selektif. Pelaksana qanun harus benar-benar orang yang kompeten, memiliki pengetahuan, dan nilai moral yang tinggi. Sikap ini harus di refleksikan dalam setiap tindakan. Dengan rekrutmen yang baik, diharapkan dapat melaksanakan tugasnya dengan profesional dan adil.

Melihat perdebatan yang terus berlangsung sekarang tampaknya bukan syariat Islam yang ditolak, tetapi materi qanun

dan sistem penerapan qanun itulah yang ditolak. Secara pribadi, saya masih memiliki keyakinan yang besar bahwa pada dasarnya, semua masyarakat Aceh mendukung pelaksanaan qanun. Asalkan qanun memang benar-benar dilaksanakan secara baik, mencakup semua aspek kehidupan, dan tidak ada diskriminasi di dalam penerapannya.

Analisis di atas dapat menjawab pertanyaan penting yang telah diuraikan pada bagian pendahuluan berupa “bagaimana implementasi qanun syariat Islam di Aceh, serta faktor apa saja yang menghambat implementasi qanun syariat Islam di Aceh? Jawabannya adalah implementasi Qanun masih jauh dari sempurna. Permasalahan muncul dari dua arah yaitu dari lingkungan sosial masyarakat dan dari pelaksana qanun.

Lingkungan sosial masyarakat menyatakan sikap penolakan mereka terhadap materi qanun syariat Islam yang isinya tidaklah komprehensif. Qanun dinilai hanya mengatur persoalan yang mengarah kepada moral dan masalah pribadi individu seperti larangan berzina, mencuri, berjudi, ataupun khamar. Tetapi sering kali mengabaikan permasalahan sosial lainnya di Aceh. Akibatnya qanun tidak mampu menyelesaikan permasalahan masyarakat. Ini bertentangan dengan teori sistem yang dikemukakan Easton bahwa idealnya kebijakan publik bertujuan untuk menyelesaikan persoalan bersama.

Selanjutnya, halangan juga muncul dari tubuh pelaksana qanun itu sendiri. Melalui analisis di atas, dapat dianalisis bahwa pelaksanaan qanun tidak bersikap profesional dan diskriminatif. Terdapat sekelompok orang yang kebal hukum sehingga penerapan qanun dirasakan tidak adil. Kasus perzinaan, perjudian, dan pencurian dapat dikenai hukuman yang berat. Tetapi bagi golongan elit yang melakukan korupsi, penerapan hukum Islam menjadi kabur, bahkan hukumannya tidak tercantum di dalam qanun. Hal ini dapat dilihat pada tidak adanya qanun yang mengatur tentang tindakan korupsi.

## Penutup

Pada dasarnya masyarakat Aceh menginginkan pelaksanaan Syariat Islam yang seluas-luasnya di semua aspek masyarakat. Oleh karena itu, qanun haruslah memuat peraturan-peraturan yang mencakup semua aspek kehidupan meliputi pendidikan, kebudayaan, ekonomi, maupun kesehatan. Materi qanun harus ditinjau kembali sesuai dengan konteks zaman dan kondisi masyarakat Aceh.

Pelaksanaan qanun selama ini sangat mengarah kepada ajaran lama yang mengatur kehidupan kontemporer masyarakat. Hal ini terkait dengan pemahaman bahwa Aceh pernah mengalami kejayaan secara historis di bawah pelaksanaan hukum Islam dalam sistem pemerintahannya. Secara historis, pelaksanaan hukum Islam di bawah pemerintahan Sultan Iskandar Muda dinilai sangat adil karena beliau tegas dalam mengambil keputusan untuk menghukum pancung anaknya sendiri yang telah berbuat zina. Penerapan ini dinilai jauh dari diskriminasi. Konflik horizontal di masyarakat terkait dengan penolakan terhadap implementasi qanun dapat diminimalisir dengan metode interpretasi nilai-nilai lokal. Dalam hal ini, nilai-nilai tersebut harus menjadi rujukan dalam menyusun materi qanun. Penyusunan materi qanun ini harus didukung dengan pemahaman mendalam terhadap penafsiran teks baik al-Quran, maupun hadis. Pemahaman ini pula harus disesuaikan dengan keadaan yang berlaku sekarang.

Terkait dengan sikap pelaksana qanun, perlu dilakukan penerapan sistem pemilihan anggota yang lebih baik dan selektif. Pelaksana syariat Islam harus memiliki kualifikasi yang sesuai. Sistem rekrutmen yang baik diperlukan sehingga berimplikasi kepada kualitas pelaksana qanun yang lebih baik pula. Peningkatan kinerja pelaksana pula harus didukung dengan komitmen yang tinggi dari dinas syariat Islam.

Perlu ada pemahaman mendalam bahwa tujuan dari dilaksanakannya syariat Islam ialah untuk kesejahteraan bersama, setiap masyarakat memiliki posisi yang setara di dalam qanun. Oleh karena itu, pelaksanaan qanun harus dijauhkan dari sikap

diskriminasi. Penerapan hukuman bagi pelanggar syariat harus diberlakukan dan tidak memandang strata sosial masyarakat.

Penguatan kapasitas polisi syariat Islam dan lembaga sosial keagamaan lainnya juga perlu ditingkatkan. Mereka harus terus diberikan pelatihan khusus agar memiliki kemampuan kerja, keterampilan, nilai moral tinggi, dan pemahaman intelektual yang dapat direfleksikan pada tindakannya dalam bertugas. Harapannya adalah mengembalikan kepercayaan masyarakat kepada pelaksana dan penegakan syariat Islam di Aceh. Kepercayaan masyarakat pada akhirnya akan menumbuhkan dukungan positif terhadap pelaksanaan syariat Islam di Aceh.

Masyarakat juga perlu melibatkan diri secara aktif, dan mendukung penuh dalam pelaksanaan syariat Islam. Melihat perdebatan yang terus berlangsung sekarang dapat disimpulkan bahwa bukan syariat Islam yang ditolak, tetapi materi qanun dan sistem penerapan qanun yang ditolak. **Daftar Rujukan**Abubakar, Al Yasa'. 2005. *Syariat Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Paradigma, Kebijakan dan Kegiatan*. Banda Aceh: Dinas Syariat Islam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

## Daftar Pustaka

- Aceh Institute. 2013. Memahami Hukum Rajam. <http://www.acehinstitute.org/id/program/diskusi-publik/hasil-diskusi/item/175-hasil-diskusi-nestapa-anak-di-negeri-syariat.html> (diakses pada 7 April 2016)
- Adan, Hasanuddin Yusuf. 2011. Aceh dan Inisiatif NKRI. Banda Aceh: Adnin Foundation Publisher Aceh.
- Alfian, Ibrahim. 1973. Perang di Jalan Allah. Jakarta: Bulan Bintang.
- Antara News. 2007. Berbuat Mesum, Seorang Polisi Syariah NAD Ditangkap Warga. <http://www.antaraneews.com/print/59631/berbuat-mesum-seorang-polisi-syariah-nad-ditangkap-warga> (diakses pada 9 April 2016)

- BBC News. 2014. Semprotan Cat Untuk warga Aceh ber-celana Ketat. [http://www.bbc.com/indonesia/berita\\_indonesia/2014/12/141204\\_indonesia\\_aceh\\_semprot](http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2014/12/141204_indonesia_aceh_semprot). (diakses pada 1 April 2016)
- Budiman, Hikmat. 2010. Keistimewaan dan Problem Politik Pengakuan: Beberapa Cerita dari Sebuah Perjalan Singkat di Aceh. <http://interseksi.org/essays/keistimewaan-dan-problem-politik-pengakuan-beberapa-cerita-dari-sebuah-perjalan-singkat-di-aceh/> (diakses pada 8 April 2016).
- Chaidar, Al. 2000. Gerakan Aceh Merdeka Jihad Rakyat Aceh Mewujudkan Negara Islam. Jakarta: Madani Press.
- Chilcote, Ronald H. 1981. Theories of Comparative Politics: The Search for a Paradigm. Colorado: Westview Press.
- Edward, George.C. 1980. Implementing public policy. Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- Hadi, Amirul. 2004. Islam and State in Sumatra A Study of Seventeenth-Century Aceh. Leiden-Boston: Brill.
- Hasjmy, Ali. 1983. Syiah dan Ahlussunnah Saling Merebut Kekuasaan dalam Kerajaan Aceh Darussalam. Jakarta: Bulan Bintang.
- Kompasiana. 2012. Putri Bunuh Diri, Dituduh Melanggar Perda. <http://hukum.kompasiana.com/2012/09/22/putri-bunuh-diri-dituduh-melanggar-perda/> (diakses pada 9 April 2016)
- Pane, Neta S. 2001. Sejarah dan Kekuatan Gerakan Aceh Merdeka; Solusi, Harapan dan Impian. Jakarta: PT Grasindo.
- Qanun Aceh. 2014. <http://acehprov.go.id/hukum/read/59/qanun-2014.html> (diakses pada 9 April 2016)
- Razali, Mutiara Fahmi, dkk. 2010. Teungku haji Muhammad Hasan Krueng Kalee, Ulama dan Guru Besar Umat. Aceh Besar: Yayasan Darul Ikhsan.

- Sadiqin, Sehat Ihsan. 2010. Islam dalam masyarakat Kosmopolit: Relevankah Islam dalam masyarakat aceh Untuk masyarakat Modern?. dalam annual Conference of islamic studies (ACIS). Banjarmasin.
- Salim, Arskal. 2008. Challenging the Secular State, The Islamization of Law in Modern Indonesia. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Serambi. 2012. Walikota ikut razia penerapan Syariat Islam. <http://aceh.tribunnews.com/m/index.php/2012/11/05/wali-kota-ikut-razia-penegakan-si> (diakses pada 1 April 2016).
- VOA Indonesia. 2010. Ketahuan Berjudi, 4 Warga Aceh Hadapi Hukum Cambuk. <http://www.voaindonesia.com/content/ketahuan-berjudi-4-warga-aceh-hadapi-hukum-cambuk-/2471620.html> (diakses pada 9 April 2016).