

4

**ANALISIS PELAKSANAAN
PERATURAN DAERAH
BERBASIS SYARIAH
PROVINSI ACEH DALAM
PERSPEKTIF
HAK ASASI MANUSIA**

Dessy Marlani Listianingsih

4

Analisis Pelaksanaan Peraturan Daerah Berbasis Syariah Provinsi Aceh dalam Perspektif Hak Asasi Manusia*

Dessy Marliani Listianingsih¹

Universitas Indonesia



[10.15408/siclj.v3i1.10850](https://doi.org/10.15408/siclj.v3i1.10850)



Abstract

The issuance of Law No. 18/2001 gave the authority for the Aceh Regional Government to exercise special autonomy. The presence of this law also confirms the authority of the Aceh Regional Government to make regional regulations, establish policies, conduct supervision, and foster the administration of governance in Aceh based on Islamic law. However, the administration of government in Aceh as a special autonomy from special regions does not always work well. One that still reaps the pros and cons is the issue of sharia-based regional regulations made and enforced in Aceh. The various regional regulations that have sprung up in Aceh are seen as not paying enough attention to aspects of human rights. Some of them include regional regulations on prohibition of piggybacking between men and women, restrictions on curfew hours, separation of public space between men and women. The latest is the emergence of a circular in the form of an appeal about the standardization of coffee shops, cafes, and restaurants that must be in accordance with Islamic law. This study uses a descriptive qualitative analysis method with a literature review approach. The results of the study stated that the application of regional regulations in Aceh is still a polemic and is reaping the pros and cons in the community.

Keywords: Sharia, Local Regulations, Human Rights, Aceh, Discrimination

* Diterima tanggal 14 Januari 2019, direview tanggal 15 Maret 2019, Publish tanggal 16 Juni 2019.

¹ Pascasarjana Hukum Kenegaraan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, JL. Salemba Raya 4, Jakarta Pusat., DKI Jakarta, 10430. Email: dessymlistianingsih@gmail.com.

Pendahuluan

Pemerintahan Daerah dalam menjalankan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat tidak boleh dengan sewenang-wenang menerbitkan peraturan yang dasarnya jauh menyimpang dari apa yang sudah diamanatkan dalam konstitusi. Mengacu kepada pelaksanaan peraturan daerah berbasis syariah di Aceh, konsep hak asasi manusia tidak hanya berbicara mengenai hak, tetapi juga berkaitan dengan kewajiban. Setiap hak asasi seseorang akan selalu menimbulkan kewajiban dasar untuk menghormati hak asasi orang lain secara timbal balik. Pemerintah memiliki hak untuk membuat peraturan demi menertibkan warganya, di satu sisi warga tersebut juga memiliki hak untuk dilindungi. Oleh karenanya, peraturan yang bertujuan menertibkan juga harus mengakomodasi perlindungan terhadap warganya.

Sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut UUD 1945 memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan kepada prinsip-prinsip demokrasi, hak asasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memerhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Oleh karenanya, penyelenggaraan otonomi daerah adalah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional.²

Di samping memiliki wewenang otonom, suatu daerah dengan kekhususan atau keistimewaan tertentu memiliki apa yang dinamakan dengan otonomi khusus. Otonomi khusus adalah kewenangan khusus yang diberikan kepada daerah tertentu untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri tetapi sesuai dengan hak dan aspirasi masyarakat di daerah tersebut. Kewenangan ini diberikan agar daerah tertentu dapat menata

² Diana Halim K, *Hukum Administrasi Negara*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2004), h.30.

daerah dan bagian dari daerah tersebut agar lebih baik lagi di bidang tertentu sesuai dengan aspirasi daerahnya.³

Pemberian status istimewa bagi Aceh dilihat sebagai salah bentuk implementasi pengakuan politik di mana negara secara formal memberi ruang bagi pengelolaan sebuah wilayah berdasarkan pada karakter spesifik atau nilai-nilai partikular sebuah kelompok masyarakat dalam teritori tertentu. Keistimewaan Aceh pada akhirnya menjadikannya sebagai salah satu daerah yang diberikan otonomi khusus oleh Pemerintah Pusat melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001. Undang-undang tersebut menimbulkan implikasi bahwasanya pemerintah daerah Aceh berhak untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri berdasarkan karakteristik keistimewaan yang dimilikinya. Peraturan lain yang mendasari otonomi khusus Aceh adalah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Salah satu ketentuannya yaitu pada Pasal 16 mengatur mengenai urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintahan Aceh. Terkait dengan urusan wajib Pemerintahan Aceh, termasuk yang merupakan pelaksanaan dari keistimewaan Aceh tersebut diatur lebih lanjut dalam *Qanun*⁴ Aceh dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Salah satu kewenangan dari pemerintah pusat yang diberikan kepada daerah adalah kewenangan untuk membentuk peraturan daerah (perda). Aturan ini tercantum dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 yang berbunyi: "Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan." Lebih lanjut pengaturan ini dicantumkan dalam UU Organik yakni dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian

³ Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2007), h.14.

⁴ *Qanun* adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi/kabupaten/kota yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh.

diganti oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 236 ayat (1) dan (2).

Pasca reformasi terjadi perubahan yang mendasar di Indonesia yakni dianutnya sistem desentralisasi. Salah satu efek dari diberlakukannya desentralisasi di Indonesia adalah munculnya perda-perda berbasis syariah. Desentralisasi telah memberi ruang yang lebih bagi pemerintah daerah untuk membuat perda dan peraturan lokal lainnya, termasuk perda yang bernuansa Islam. Peraturan Daerah (Perda) Syariah adalah peraturan yang bermuatan nilai dan/atau norma Islam yang bersumber dari Alquran dan Sunah yang berlaku di suatu daerah.⁵ Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pemerintah Daerah mempunyai hak untuk membuat peraturan daerah. Namun demikian, dalam Pasal 250 ayat (1) menyatakan bahwa Perda dan Perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.

Pada ayat (2) dikatakan bahwa bertentangan dengan kepentingan umum meliputi: a). terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat; b). terganggunya akses terhadap pelayanan publik; c). terganggunya ketentraman dan ketertiban umum; d). terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau e). diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antargolongan, dan gender.

Mengupas mengenai pelaksanaan serta pemberlakuan peraturan daerah berbasis syariah, khususnya *qanun* yang berlaku di Aceh, masih ditemukan beberapa peraturan yang dalam implementasinya banyak materi muatannya bersinggungan dengan materi muatan Hak Asasi Manusia yang dimuat dalam konstitusi. Sebagian kalangan memandang bahwa perda-perda berbasis syariah ini bertentangan dengan dengan hak-hak asasi manusia yang telah secara tegas dimuat dalam

⁵ Ija Suntana, *Poitik Hukum Islam*, (Bandung: Pustaka Setia, 2014), h.389.

UUD 1945. Apabila melihat fenomena pelaksanaan peraturan daerah berbasis syariah Pemerintah Daerah Aceh, maka dari berbagai kajian dan laporan yang ada, *qanun* yang paling banyak menuai kecaman serta kontra dari sejumlah kalangan dan masyarakat luas ialah datang dari *qanun* yang mengatur mengenai kehidupan keseharian masyarakat Aceh. Perda berbasis syariah tersebut paling banyak menuai kecaman tidak lain diakibatkan sifatnya yang sensitif dan sangat dekat dengan aspek hak asasi manusia.

Apabila dilakukan penelitian terhadap pelaksanaan peraturan daerah berbasis syariah yang diterapkan di Aceh, maka di antaranya yang menuai kontroversi karena dinilai bersifat diskriminatif dan menysar kepada pengabaian terhadap aspek Hak Asasi Manusia adalah sebagai berikut: a). *Qanun* yang mengatur mengenai larangan perempuan untuk memboncong dalam posisi kangkang ketika berkendara dengan sepeda motor, yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Lhokseumawe; b). *Qanun* larangan berboncengan antara pasangan bukan muhrim. Aturan ini dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Aceh Barat dan Aceh Utara; c). *Qanun* larangan berduaan dengan orang yang bukan muhrim (*khalwat*); d). *Qanun* Jinayah; e). *Qanun* tentang imbauan larangan laki-laki dan perempuan duduk semeja di kedai kopi.

Dari daftar perda berbasis syariah yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Aceh di atas, beberapa hal yang menjadi perhatian adalah persoalan diskriminasi terhadap kaum perempuan, pelanggaran terhadap warga nonmuslim, dan hukuman yang menysar pada tindakan penyiksaan atau kekerasan. Oleh karenanya, dalam penelitian ini peneliti bermaksud melakukan analisis terhadap permasalahan berikut; Bagaimana pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah aceh yang bersifat diskriminatif terhadap masyarakat? Bagaimana upaya perlindungan HAM terhadap masyarakat terkait berlakunya perda syariah yang bersifat diskriminatif?

Berdasarkan permasalahan-permasalahan yang ada, keseluruhan hal tersebut akan dikaji dalam sebuah penelitian

yang diberi judul Analisis Peraturan Daerah Berbasis Syariah Provinsi Aceh dalam Perspektif Hak Asasi Manusia.

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk menjelaskan pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah yang bersifat diskriminatif, dan untuk mengetahui upaya perlindungan HAM terhadap pemberlakuan perda syariah yang bersifat diskriminatif di Provinsi Aceh.

Tinjauan Teoretis

Dalam penelitian ini digunakan 3 (tiga) buah teori sebagai landasan untuk melakukan analisis terhadap masalah yang diangkat. Teori-teori tersebut adalah Teori Keadilan (*The Theory of Justice*), Teori Negara Hukum (*The State of Law Theory*), dan Teori Kedaulatan Rakyat (*The Sovereignty of People Theory*).

1. Teori Keadilan

Teori tentang keadilan banyak disampaikan oleh para pakar antara lain seperti Aristoteles, Plato, Thomas Hobbes, hingga John Rawls. Salah satu konsep keadilan yang terkenal ialah milik Aristoteles. Secara umum dikatakan bahwa orang yang tidak adil adalah orang yang tidak patuh terhadap hukum (*unlawful, lawless*) dan orang yang tidak fair (*unfair*), maka orang yang adil adalah orang yang patuh terhadap hukum (*law-abiding*) dan fair. Karena tindakan memenuhi/mematuhi hukum adalah adil, maka semua tindakan pembuatan hukum oleh legislatif sesuai dengan aturan yang ada adalah adil. Tujuan pembuatan hukum adalah untuk mencapai kemajuan kebahagiaan masyarakat. Maka, semua tindakan yang cenderung untuk memproduksi dan mempertahankan kebahagiaan masyarakat adalah adil.⁶

2. Teori Negara Hukum

Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah *rechtsstaat* itu mencakup empat elemen penting,

⁶ Aristoteles, *Nicomachean Ethics*, translated by W.D. Ross, <http://bocc.ubi.pt/pag/Aristoteles-nicomachaen.html>. diakses pada 1 November 2018, pukul 06.28 Wib.

yaitu: 1) Perlindungan hak asasi manusia. 2) Pembagian kekuasaan. 3) Pemerintahan berdasarkan undang-undang, dan 4) Peradilan tata usaha Negara. Adapun A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yaitu: 1) *Supremacy of Law*. 2) *Equality before the law*. 3) *Due Process of Law*.⁷ Oleh karenanya, dalam pandangan teori negara hukum ini, sebuah negara harus memenuhi prinsip-prinsip berdirinya negara hukum, yaitu antara lain dengan mengakui adanya supremasi hukum, persamaan di hadapan hukum, pembatasan kekuasaan, hingga pengakuan terhadap HAM serta perlindungan hak asasi manusia. Negara hukum memiliki tanggung jawab serta kewajiban dalam melindungi seluruh hak warga negaranya, dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu Negara Hukum yang demokratis.⁸

3. Teori Kedaulatan Rakyat

Teori ini diawali oleh teori kontrak sosial karya J.J. Rousseau, yang menyatakan bahwa dalam suatu negara, *natural liberty* telah berubah menjadi *civil liberty* di mana rakyat memiliki haknya. Pada hakikatnya dalam ide kedaulatan rakyat, harus tetap dijamin bahwa rakyatlah yang berwenang merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta penilaian terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan itu. Selanjutnya, untuk kemanfaatan bagi rakyatlah segala kegiatan ditujukan dan diperuntukkan segala manfaat yang didapat dari adanya dan berfungsinya kegiatan bernegara itu, termasuk

⁷ Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat: Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), h.70-71.

⁸ Jimly Asshiddiqie (selanjutnya disebut Jimly Asshiddiqie I), "Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer", *Paper*, disampaikan dalam Wisuda Sarjana Hukum dan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang, 23 Maret 2004 dalam Simbur Cahaya No. 25 Tahun IX Mei 2004 ISSN No. 14110-0614.

dalam hal pembuatan dan penerapan sebuah peraturan perundang-undangan. Hal inilah gagasan kedaulatan rakyat atau demokrasi yang bersifat total dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.⁹

Metode Penelitian

Bentuk penelitian ini termasuk ke dalam bentuk penelitian normatif. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif, yaitu menganalisa dengan menguraikan data dan fakta dalam bentuk kata-kata. Penelitian ini menggunakan evaluasi formatif, yaitu menilai pelaksanaan peraturan daerah berbasis syariah yang diterapkan di Provinsi Aceh, serta kesesuaiannya dengan aspek-aspek hak asasi manusia yang telah diatur dalam instrumen nasional maupun internasional yang sudah diratifikasi melalui undang-undang.

Tipologi penelitian yang dilaksanakan adalah preskriptif yaitu memahami konsep dasar tentang apa yang akan diteliti, peneliti mengamati dan memahami fenomena pelaksanaan peraturan daerah berbasis syariah di Provinsi Aceh yang masih menuai pro-kontra karena dianggap mengabaikan nilai-nilai hak asasi manusia. Penelitian ini melihat fakta yang terjadi di lapangan, dilakukan analisis atas dasar data yang ada di beberapa lembaga survei serta ditunjang dengan beberapa literatur. Peneliti kemudian akan mengembangkan simpulan sementara sebagai bahan untuk pengamatan selanjutnya.

Jenis data yang digunakan untuk penelitian ini adalah data sekunder (*secondary data*). Data sekunder ini adalah data penelitian yang mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian, dan lain sebagainya, utamanya menyangkut hak asasi manusia.¹⁰

⁹ Lihat: A.S. Maggalatung; A.M. Aji; N.R. Yunus. *How The Law Works*, Jakarta: Jurisprudence Institute, 2014. Lihat juga: A.M. Aji; N.R. Yunus. *Basic Theory of Law and Justice*, Jakarta: Jurisprudence Institute, 2018.

¹⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1989), h.90.

4 : Analisis Pelaksanaan Peraturan Daerah Berbasis Syariah Provinsi Aceh dalam Perspektif Hak Asasi Manusia

Dalam penelitian ini, yang akan dipakai adalah ketiga bahan hukum di atas. Pertama, bahan hukum primer yang akan dipergunakan antara lain: Undang-Undang Dasar 1945; Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia; Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Nangroe Aceh Darussalam; Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan, dan peraturan perundang-undangan terkait hak asasi manusia lainnya seperti ratifikasi konvensi-konvensi internasional tentang HAM. Selain bahan hukum primer di atas, penelitian ini juga mempergunakan bahan hukum sekunder, antara lain seperti buku-buku atau literatur mengenai hak asasi manusia, perancangan peraturan perundang-undangan, dan lain sebagainya. Adapun bahan hukum tersier tidak dipergunakan dalam penelitian ini.

Alat pengumpulan data sebagaimana penelitian ini dilakukan adalah Studi Kepustakaan dan Dokumentasi. Sehubungan penelitian ini dilakukan dengan cara melihat dan mempelajari berbagai sumber-sumber atau bahan bacaan, seperti buku-buku penunjang teori, makalah ilmiah, jurnal-jurnal, dan dokumen-dokumen seperti peraturan perundang-undangan yang relevan dengan bidang yang diteliti.

Pada penelitian penulis akan menggunakan analisis kualitatif karena data yang diperoleh tidak merupakan angka-angka yang dapat dilakukan pengukuran dan pengumpulan data menggunakan pedoman wawancara dan pengamatan.

Bentuk hasil penelitian mengenai Analisis Peraturan Daerah Berbasis Syariah Provinsi Aceh dalam Perspektif Hak Asasi Manusia, meliputi:

- a. Solusi terhadap pelaksanaan peraturan daerah berbasis syariah di Provinsi Aceh serta penerapan hukumannya, di mana legislator di daerah harus mengkaji ulang cara mereka dalam membuat rancangan peraturan, sehingga tidak mengabaikan instrumen HAM yang ada, dan tidak

bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

- b. Solusi terhadap upaya perlindungan HAM terhadap warga Aceh di mana pemerintah pusat harus menegakkan instrumen HAM di tingkat nasional maupun daerah, sehingga pemerintah daerah Aceh tidak sewenang-wenang dalam menjalankan wewenang otonomi khususnya, dan tetap menjalankan otonomi daerah sesuai dengan amanat konstitusi.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pelaksanaan serta pemberlakuan peraturan daerah berbasis syariah, khususnya *qanun* yang berlaku di Aceh, masih ditemukan beberapa peraturan yang dalam implementasinya banyak materi muatannya bersinggungan dengan materi muatan Hak Asasi Manusia yang dimuat dalam konstitusi. Sebagian kalangan memandang bahwa perda-perda berbasis syariah ini bertentangan dengan dengan hak-hak asasi manusia yang telah secara tegas dimuat dalam UUD 1945.

Di antaranya yang menuai kontroversi karena dinilai bersifat diskriminatif dan menysasar kepada pengabaian terhadap aspek Hak Asasi Manusia antara lain disajikan dalam tabel berikut.

Tabel Daftar Qanun Aceh Yang Diskriminatif dan Melanggar HAM

No	Qanun	Tujuan	Aspek HAM	Wilayah	Ket.
1.	Qanun yang mengatur mengenai larangan perempuan untuk membonceng dalam posisi kangkang ketika berkendara	Menegakkan syariat Islam dan mengembalikan kelembutan wanita.	Diskriminasi terhadap kaum perempuan, karena tidak memerhatikan aspek keselamatan pengendara mengingat posisi kangkang adalah posisi yang	Pemerintah Kota Lhokseumawe.	Masih berlaku.

4 : Analisis Pelaksanaan Peraturan Daerah Berbasis Syariah Provinsi Aceh dalam Perspektif Hak Asasi Manusia

	dengan sepeda motor.		lumrah serta aman apabila terjadi hal yang membahayakan pada saat berkendara. Tujuan diberlakukannya perda tidak masuk akal. Secara formil, perda ini melanggar ketentuan dalam CEDAW yang sudah diratifikasi oleh UU No. 7 Tahun 1984.		
2.	<i>Qanun</i> larangan berboncengan antara pasangan bukan muhrim dan larangan berboncengan dengan nonmuslim.	Menegakkan syariat Islam, ketertiban, dan kemaslahatan umat.	Melanggar aspek toleransi antar-umat beragama. Tidak ada hubungannya antara tujuan dengan aturan yang diberlakukan.	Pemerintah Kabupaten Aceh Barat dan Aceh Utara.	Masih berlaku.
3.	<i>Qanun</i> larangan berduaan dengan orang yang bukan muhrim (<i>khalwat</i>).	Menegakkan syariat Islam.	Diinterpretasikan dengan sewenang-wenang, karena aturan ini diberlakukan tanpa mempertimbangkan kepentingan individu tersebut. Barangsiapa yang bukan muhrim tertangkap bersua di tempat terpencil akan langsung dianggap sebagai tindak kriminal. Di sisi lain juga diskriminasi terhadap kaum perempuan, karena dalam hal terjadi tindak pemerkosaan, si korban harus tetap	Pemerintah Daerah Aceh.	Masih berlaku.

			membuktikan adanya tindak pemerkosaan, jika tidak mampu membuktikan maka dirinya juga akan dinilai melakukan <i>khalwat</i> .		
4.	<i>Qanun</i> Jinayah yang berisi hukuman cambuk bagi pelanggarnya.	Menegakkan syariat Islam.	Melanggar hak asasi manusia, yaitu hak individu untuk tidak disiksa atau mendapat penyiksaan. Melanggar aturan dalam Pasal 28 ayat (1) UUD Tahun 1945 dan Pasal 4 UU No. 39 Tahun 1999, serta Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia, yang telah diratifikasi melalui UU No. 5 Tahun 1998. Selain itu, pada praktiknya <i>qanun</i> ini secara opsional juga diberlakukan terhadap warga sipil nonmuslim, maka hal tersebut turut melanggar hak kebebasan beragama.	Pemerintah Daerah Aceh.	Masih berlaku.
5.	<i>Qanun</i> tentang imbauan larangan laki-laki dan perempuan duduk semeja di kedai kopi, dan	Melindungi martabat perempuan sehingga mereka akan merasa lebih nyaman, lebih berperilaku,	Diskriminasi terhadap kaum perempuan, karena pembatasan jam tersebut melanggar hak individu untuk	Pemerintah Kabupaten Bireun.	Masih berlaku.

4 : Analisis Pelaksanaan Peraturan Daerah Berbasis Syariah Provinsi Aceh dalam Perspektif Hak Asasi Manusia

	pembatasan jam pelayanan terhadap pelanggan perempuan pada pukul 21.00.	dan tidak akan melakukan apa pun yang melanggar syariat (hukum Islam).	menikmati kebebasan. Perda ini juga melanggar hak pengusaha untuk memaksimalkan usahanya.		
--	---	--	---	--	--

Dari hasil penelitian di atas diperoleh data bahwasanya pelaksanaan peraturan daerah berbasis syariah yang disebut dengan *qanun* di Aceh masih menemui ketidaksinambungan antara penerapannya dengan aspek Hak Asasi Manusia yang diatur dalam Konstitusi dan berbagai instrumen hukum di Indonesia. Hampir di setiap *qanun* baru yang disahkan oleh pemerintah daerah Aceh, baik di tingkat Kabupaten maupun Kota, yang kontroversial selalu menysasar kepada pelanggaran terhadap HAM kaum perempuan, persoalan toleransi Bergama, serta pemberlakuan hukuman yang menyertakan unsur kekerasan dan penyiksaan.

Sebut saja, *qanun* pertama tentang larangan membonceng kendaraan bermotor dengan posisi kangkang. Dengan dalih untuk menegakkan syariat, rasanya tidak cukup untuk menjadi sebuah pembenaran atau alasan yang tepat untuk memberlakukan alasan tersebut. Posisi kangkang dalam mengendarai sepeda motor adalah posisi yang lumrah sebagaimana rupa sebuah sepeda motor didesain oleh pabrik. Posisi tersebut sekaligus posisi paling aman untuk berkendara karena si pembonceng dapat dengan mudah berpegangan apabila terjadi sesuatu yang membahayakan. Lain halnya dengan posisi sesuai syariat yang diatur dalam *qanun* yaitu posisi memiringkan tubuh dengan kaki rapat, hal tersebut secara teknis justru tidak lebih aman daripada posisi kangkang di awal.

Adanya *qanun* yang mengatur mengenai khalwat juga turut menuai perhatian pengamat HAM. Banyak orang di Aceh memahami bahwa Hukum *khalwat* hanya melarang perzinahan, pemahaman ini didukung oleh Gubernur Aceh yang mengatakan bahwa hanya perzinahan yang boleh dituntut. Akan tetapi, hukum ini kerap diartikan secara luas dan telah berulang kali diterapkan untuk jenis perilaku yang beragam.

Petugas *Wilayatul Hisbah* (polisi syariat Aceh) menginterpretasikan hukum ini secara luas hingga mencakup larangan bagi dua orang berjenis kelamin berbeda yang tidak menikah atau memiliki hubungan darah untuk hanya duduk dan berbicara di ruang “sepi,” terlepas dari apakah ada bukti keintiman atau tidak.¹¹

Selain persoalan diskriminasi terhadap perempuan, praktik hukum syariah terhadap nonmuslim juga terjadi di Aceh. Pelaksanaan *qanun* Jinayah di Aceh masih dianggap merugikan pemeluk agama, gender, atau lapisan masyarakat tertentu. Membahas apa yang dilansir dalam laman vice.com, penerapan *qanun* Jinayah di Aceh tampaknya di satu sisi kerap mengalami kekeliruan. Dilansir bahwa pelaksanaan hukuman syariah terhadap nonmuslim masih kerap terjadi di Aceh, salah satunya adalah *qanun* jinayah yang memuat hukum cambuk. Pelaksanaan hukum cambuk dimulai sejak Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) mengesahkan *qanun* Jinayah pada Oktober 2014. Dalam ketentuan tersebut dinyatakan bila nonmuslim yang melanggar syariat bersama dengan orang Islam bisa memilih secara sukarela diproses sesuai *qanun* Jinayah atau dengan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Kecuali jika pelanggaran pidana yang dilakukan nonmuslim tersebut tidak ditemukan dalam KUHP atau ketentuan pidana lain yang berlaku di Indonesia, maka dia akan dihukum dalam wilayah *qanun* Jinayah.¹²

Yang perlu diperhatikan, sebenarnya hukum syariat yang berupaya berdampingan dengan hukum positif. Ketika ada warga nonmuslim itu sebaiknya dihukum dengan hukum positif, bukan hukum syariat. Pembuat undang-undang bukan seharusnya memberikan pilihan terhadap nonmuslim untuk memilih antara hukum syariat atau hukum positif. Adanya *single option* mereka (nonmuslim) harus mematuhi hukum positif adalah bagian dari penegakan hukum nasional, dan dengan cara memberikan opsi hukum syariah tidak menjadi

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

4 : Analisis Pelaksanaan Peraturan Daerah Berbasis Syariah Provinsi Aceh dalam Perspektif Hak Asasi Manusia

jalan keluar demokratisasi yang ditempuh, karena memang bukan tempatnya mereka menjalankan ketentuan syariat Islam.

Mengacu kepada pelaksanaan peraturan daerah berbasis syariah di Aceh, konsep hak asasi manusia tidak hanya berbicara mengenai hak, tetapi juga berkaitan dengan kewajiban. Pemerintah memiliki hak untuk membuat peraturan demi menertibkan warganya, di satu sisi warga tersebut juga memiliki hak untuk dilindungi, oleh karenanya, peraturan yang bertujuan menertibkan juga harus mengakomodasi perlindungan terhadap warganya. Persoalannya, sudut pandang “melindungi” inilah yang belum menemui titik kesepahaman. Perlindungan versi pemerintah daerah Aceh dengan perlindungan versi Undang-Undang Dasar 1945 serta instrumen HAM nasional maupun internasional seringkali menemui perbedaan.

Oleh karena itu, dalam hal ini Negara memegang peranan penting dalam melaksanakan implementasi dari kewajiban dasar hak asasi manusia tersebut. Oleh karenanya, walaupun sudah memberikan otonomi khusus, Pemerintah Pusat tetap berkewajiban untuk memberikan kontrol atau pengawasan terhadap otonomi yang dijalankan oleh suatu daerah, termasuk Aceh. Kontrol di sini bukan dimaksudkan untuk mencampuri penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sudah dilimpahkan wewenangnya, akan tetapi berfungsi sebagai pengingat bahwasanya terdapat instrumen yang selalu melekat terhadap wewenang mereka dalam menegakkan peraturan, instrumen tersebut adalah peraturan yang mengatur mengenai Hak Asasi Manusia.

Hal ini dimaksudkan, jangan sampai pemerintah daerah Aceh membuat peraturan daerah berbasis syariah atas dasar otonomi khusus yang melanggar hak-hak asasi dari warganya. Inilah kewajiban pemerintah pusat untuk menegakkan instrumen HAM nasional maupun internasional yang telah diterima oleh negara melalui ratifikasi, baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah-daerah, terutama yang diberikan otonomi khusus. Sebuah konsekuensi bagi negara Indonesia bahwa prinsip-prinsip yang terkandung dalam konsep hak asasi

manusia haruslah dijalankan dan terakomodir baik di tingkat nasional (Undang-Undang) maupun di tingkat daerah (Peraturan Daerah) sebagai pengejawantahan dari ratifikasi Konsep Hak Asasi Manusia. Sesuai dengan teori kedaulatan rakyat, dalam hal pembuatan dan penerapan sebuah peraturan perundang-undangan, harus didasarkan pada demokrasi yang bersifat total dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

Peraturan daerah yang dibuat juga harus sesuai dengan keadilan, di mana tujuan pembuatan hukum adalah untuk mencapai kemajuan kebahagiaan masyarakat. Maka, semua tindakan yang cenderung untuk memproduksi dan mempertahankan kebahagiaan masyarakat adalah adil, kebahagiaan masyarakat di sini salah satunya adalah ketenteraman masyarakat, ketertiban umum, dan kerukunan antar-masyarakat.

Dalam upaya perlindungan dan penegakan hak asasi manusia, negara melalui pemerintah mempunyai tugas untuk menghormati, melindungi, menegakkan dan memajukannya sebagai bentuk perlindungan hukum yang diberikan negara terhadap warganya sesuai dengan apa yang dijelaskan dalam teori negara hukum. Secara konkret upaya yang dilakukan oleh pemerintah di antaranya melakukan langkah implementasi efektif dan konkret atas berbagai instrumen hukum maupun kebijakan dari segi hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan serta segi lainnya yang terkait.¹³

Selain aspek penegakan instrumen Hak Asasi Manusia baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah, upaya perlindungan hak asasi manusia terhadap pelaksanaan peraturan daerah berbasis syariah tersebut juga dapat dimulai ketika tahap pembuatan rancangan peraturan daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (atau disebut DPRD di wilayah pemerintahan daerah Aceh). Hal ini merupakan dilema tersendiri, karena DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Aceh)

¹³ Ahmad Mudhar Libbi, *et.al*, "Analisis Peraturan Daerah Berperspektif Syariah Islam di Indonesia Ditinjau dari Konsep Hak Asasi Manusia", Artikel ilmiah hasil penelitian mahasiswa, 2013, Universitas Jember, h.5.

4 : Analisis Pelaksanaan Peraturan Daerah Berbasis Syariah Provinsi Aceh dalam Perspektif Hak Asasi Manusia

adalah perwakilan yang dipilih oleh warga untuk mewakili aspirasi mereka dalam menegakkan sebuah aturan. Sudah selayaknya perwakilan yang menempati kursi DPRD mengerti dan memahami peraturan seperti apa yang harus dibuat oleh mereka.

Adapun Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan HAM telah secara proaktif membimbing pemerintah daerah untuk membuat rancangan peraturan perundang-undangan di daerah melalui Panduan Praktis Perancangan Peraturan Daerah yang di dalamnya memuat kedudukan, fungsi, materi muatan peraturan daerah; aspek-aspek pembentukan peraturan daerah; landasan dan asas-asas pembentukan peraturan daerah; aksesibilitas publik dalam proses penyusunan peraturan daerah; termasuk pengintegrasian prinsip hak asasi manusia dalam perancangan peraturan daerah tersebut.

Pemahaman mereka akan hak asasi manusia juga harus mumpuni, sehingga tidak sewenang-wenang dalam membuat rancangan peraturan di daerah. Dalam menyusun peraturan daerah hendaknya memerhatikan aspek-aspek materi muatan peraturan daerah itu sendiri, sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, agar peraturan daerah yang diterbitkan memiliki kualitas fungsi keberlakuan hukum yang baik. Peraturan daerah berbasis syariah hendaknya tetap mencerminkan nilai-nilai demokrasi, menjunjung tinggi hak asasi manusia, dan yang terpenting tidak bertentangan konstitusi maupun peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta merupakan unsur penunjang bagi keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik sebagai perwujudan dari *good governance*.¹⁴

¹⁴ Ahmad Mudhar Libbi, *et.al*, "Analisis Peraturan Daerah Berperspektif....", h.8.

Kesimpulan

Keistimewaan bagi Aceh merupakan pengakuan dari bangsa Indonesia yang diberikan kepada Aceh karena perjuangan dan nilai-nilai hakiki masyarakat yang tetap dipelihara secara turun-temurun sebagai landasan spiritual, moral, dan kemanusiaan. Keistimewaan bagi Aceh adalah kewenangan khusus untuk menyelenggarakan kehidupan beragama, adat, pendidikan, dan peran ulama dalam penetapan kebijakan Daerah. Aceh sebagai salah satu daerah yang diberikan otonomi khusus oleh Pemerintah Pusat melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001, menimbulkan implikasi bahwasanya pemerintah daerah Aceh berhak untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri.

Pelaksanaan serta pemberlakuan peraturan daerah berbasis syariah, khususnya *qanun* yang berlaku di Aceh, masih ditemukan beberapa peraturan yang dalam implementasinya banyak materi muatannya bersinggungan dengan materi muatan Hak Asasi Manusia yang dimuat dalam konstitusi. Sebagian kalangan memandang bahwa perda-perda berbasis syariah ini bertentangan dengan dengan hak-hak asasi manusia yang telah secara tegas dimuat dalam UUD 1945.

Di antaranya yang menuai kontroversi karena dinilai bersifat diskriminatif dan menysar kepada pengabaian terhadap aspek Hak Asasi Manusia adalah: 1). *Qanun* yang mengatur mengenai larangan perempuan untuk membonceng dalam posisi kangkang ketika berkendara dengan sepeda motor; 2). *Qanun* larangan berboncengan antara pasangan bukan muhrim; 3). *Qanun* larangan berduaan dengan orang yang bukan muhrim (*khalwat*); 4). *Qanun Jinayah* yang berisi hukuman cambuk bagi pelanggarnya; 5). *Qanun* tentang imbauan larangan laki-laki dan perempuan duduk semeja di kedai kopi. Praktik hukum syariah terhadap nonmuslim juga terjadi di Aceh. Pelaksanaan *qanun* Jinayah di Aceh masih dianggap merugikan pemeluk agama, gender, atau lapisan masyarakat tertentu. Yang perlu diperhatikan, sebenarnya hukum syariat yang berupaya berdampingan dengan hukum positif.

4 : Analisis Pelaksanaan Peraturan Daerah Berbasis Syariah Provinsi Aceh dalam Perspektif Hak Asasi Manusia

Hal lain yang menjadi perhatian dalam penerapan peraturan daerah berbasis syariah di Aceh adalah persoalan diskriminasi terhadap kaum perempuan. Hampir di setiap *qanun* baru yang disahkan oleh pemerintah daerah Aceh, baik di tingkat Kabupaten maupun Kota, yang kontroversial selalu menysasar kepada kaum perempuan, seperti *qanun* tentang posisi berkendara serta *qanun* Jinayah antara pemerkosaan dengan dugaan perzinahan.

Melihat fenomena pelaksanaan peraturan berbasis syariah di Aceh sebagaimana dipaparkan di atas, maka diperlukan upaya perlindungan HAM terkait pemberlakuannya. Upaya tersebut dapat digalakkan pemerintah melalui dua hal. *Pertama* adalah melalui penegakan instrumen perlindungan HAM anti-diskriminatif di tingkat nasional dan daerah, di mana dalam menjalankan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat, daerah tidak boleh dengan sewenang-wenang menerbitkan peraturan yang dasarnya jauh menyimpang dari apa yang sudah diamanatkan dalam konstitusi. Mengacu kepada pelaksanaan peraturan daerah berbasis syariah di Aceh, konsep hak asasi manusia tidak hanya berbicara mengenai hak, tetapi juga berkaitan dengan kewajiban, yaitu kewajiban untuk saling menghormati dan menghargai satu sama lain.

Kedua adalah upaya melalui pembuatan rancangan peraturan daerah yang memerhatikan aspek-aspek hak asasi manusia. Dalam menyusun peraturan daerah hendaknya memerhatikan aspek-aspek materi muatan peraturan daerah itu sendiri, sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, agar peraturan daerah yang diterbitkan memiliki kualitas fungsi keberlakuan hukum yang baik. Peraturan daerah berbasis syariah hendaknya tetap mencerminkan nilai-nilai demokrasi, menjunjung tinggi hak asasi manusia, dan yang terpenting tidak bertentangan konstitusi maupun peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Untuk meningkatkan upaya perlindungan Hak Asasi Manusia terkait dengan pemberlakuan peraturan daerah

berbasis syariah di lingkungan Pemerintahan Daerah Aceh, solusi yang dapat ditempuh, antara lain:

- a. Melakukan penegakan instrumen Hak Asasi Manusia di tingkat nasional dan regional/daerah. Hal demikian dimaksudkan agar penerapan atau pemberlakuan kebijakan di daerah tetap memerhatikan prinsip-prinsip hak asasi manusia.
- b. Membina legislator di daerah untuk membuat rancangan peraturan perundang-undangan daerah yang sesuai dengan pedoman perancangan peraturan perundang-undangan yang di dalamnya mengakomodasi aspek-aspek hak asasi manusia serta tidak bersinggungan dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- c. Dalam hal peningkatan kualitas produk hukum daerah yang lebih baik, sangat perlu pengawasan dan penindakan baik oleh unsur legislatif dan eksekutif terhadap peraturan daerah berbasis syariah yang tidak sesuai dengan asas-asas yang terkandung dalam konstitusi negara dan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Daftar Pustaka

Buku

- Abidin, Z. *et al. Qanun-Qanun Aceh Berbasis Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Lembaga Kajian Demokrasi dan Hak Asasi. (2011).
- Aji, A.M.; Yunus, N.R. *Basic Theory of Law and Justice*, Jakarta: Jurisprudence Institute, 2018.
- Hanum, C. "Analisis Yuridis terhadap Asas-Asas Pembentukan dan Asas-Asas Materi Muatan Peraturan Daerah: Kajian Perda Syariah di Indonesia". *Jurnal In Right*. Vol. 7, No. 1. (2017).

4 : Analisis Pelaksanaan Peraturan Daerah Berbasis Syariah Provinsi Aceh dalam Perspektif Hak Asasi Manusia

- Koentjoro, D.H. *Hukum Administrasi Negara*. Bogor: Ghalia Indonesia. (2004).
- Kaloh. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*. Jakarta: Rineka Cipta. (2007).
- Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Direktorat Fasilitasi Perancangan Peraturan Daerah. (2011).
- Libbi, A.M. et al. "Analisis Peraturan Daerah Berperspektif Syariah Islam di Indonesia Ditinjau dari Konsep Hak Asasi Manusia". Artikel ilmiah hasil penelitian mahasiswa, Universitas Jember. (2013).
- Luhulima, A.S. *Cedaw: Menegakkan Hak Asasi Perempuan*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor. (2014).
- Maggalatung, A.S.; Aji, A.M.; Yunus, N.R. *How The Law Works*, Jakarta: Jurisprudence Institute, 2014.
- Muhtaj, M.E. *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia: Dari UUD 1945 sampai dengan Perubahan UUD 1945 Tahun 2002*, Edisi ke-2. Jakarta: Prenada Media Group. (2005).
- Mukri, S.G.; Aji, A.M.; Yunus, N.R. *Relation of Religion, Economy, and Constitution In The Structure of State Life*, STAATSRECHT: Indonesian Constitutional Law Journal, Volume 1, No. 1. (2017)
- Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*. Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.
- Suntana, I. *Politik Hukum Islam*. Bandung: Pustaka Setia. (2014).
- Yunus, N.R. *Restorasi Budaya Hukum Masyarakat Indonesia*, Jakarta: Jurisprudence Press, 2012.
- Anonim. "Menegakkan Moralitas Pelanggaran dalam Penerapan Syariah di Aceh, Indonesia". (2010). <https://www.hrw.org/id/report/2010/11/30/256153>.

Peraturan Perundang-undangan

Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*. UUD RI 1945.

Indonesia. (1999). *Undang-Undang tentang Hak Asasi Manusia*. UU No. 39 Tahun 1999. LN No. 165 Tahun 1999, TLN No. 3886.

Indonesia. (2001). *Undang-Undang tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam*. UU No. 8 Tahun 2001. LN No. 114 Tahun 2001.

Indonesia. (2005). *Undang-Undang tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Hak-Hak Sipil dan Politik (International Covenant on Civil and Political Rights)*. UU No. 12 tahun 2005. LN No. 119 Tahun 2005, TLN No. 4558.

Indonesia. (2006). *Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh*. UU No. 11 Tahun 2006. LN No. 62 Tahun 2006, TLN No. 4633.

Indonesia. (2011). *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang*. UU No. 12 Tahun 2011. LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234.

Indonesia. (1998). *Undang-Undang tentang Pengesahan Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia)*. UU No. 5 Tahun 1998. LN No. 164 Tahun 1998, TLN No. 3783.

Indonesia. (1984). *Undang-Undang tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women)*. UU No. 7 Tahun 1984. LN No.29 Tahun 1984, TLN No. 3227.

Pemerintah Daerah Aceh. (2014). *Qanun Aceh tentang Hukum Jinayat*. QA 6 Tahun 2014. LA No. 7 Tahun 2014, TLA No. 66.