

Kedudukan dan Proses Legislasi Qanun Aceh dalam Sistem Hukum Nasional

**Elsa Denisa, Annisa Futri Azzahra, Alika Chairana Achta, Muhammad Ilham Sabila,
Deden Najmudin**

Prodi Hukum Pidana Islam, Fakultas Syari'ah & Hukum, Universitas Islam Negeri Sunan
Gunung Djati Bandung

Email: elsadeniissa@gmail.com

Abstract

Aceh's Qanun, as a legal product of Special Autonomy under Law No. 11/2006, occupies a unique and paradoxical position within Indonesia's national legal framework. Formally, it is hierarchically equivalent to a Provincial Regulation (Perda), yet its substantive authority transcends the limits of ordinary regional autonomy, venturing into domains traditionally reserved for uniform national law—most prominently with the establishment of Islamic criminal law through Qanun Jinayat. This creates a systemic legal dualism where citizens, particularly Muslims, are subject to two concurrent criminal regimes: the national Criminal Code (KUHP) and the Jinayat provisions. Its legislative process reflects this complexity, functioning as a multi-level political arena involving intense negotiations among the Aceh DPRD, the Governor, the Aceh Sharia Court (for syariah-based Qanuns), and the Central Government via the Ministry of Home Affairs' evaluation. This ex-ante control mechanism often prioritizes political and administrative considerations over deep juridical review. While Qanun Jinayat attracts significant scholarly and public attention for its controversial nature, the majority of Qanuns actually govern more technical, secular fields like spatial planning and public services. These face different but equally critical challenges, including regulatory overlaps and weak drafting quality, highlighting a gap between the symbolic prominence of syariah and the practical needs of governance. A fundamental flaw in the system is the weak ex-post control; mechanisms for judicial review are unclear and systematic evaluations of a Qanun's implementation and impact are virtually absent. Consequently, many Qanuns exist and are enforced in a state of persistent legal uncertainty, undermining the very rule of law and equal protection that the legal system aims to guarantee, ultimately posing a continuous challenge to national legal integration.

Keywords: *Aceh Qanun, Special Autonomy, Legislative Process, Legal Dualism, Jinayat Law, Central-Local Relations, Law in Action, Legal Certainty.*

A. Pendahuluan

Pemberian Otonomi Khusus kepada Aceh melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh merupakan solusi politik dan konstitusional untuk mengakhiri konflik berkepanjangan serta memenuhi tuntutan kekhususan wilayah tersebut. Otonomi khusus ini salah satu wujud konkretnya adalah kewenangan untuk membentuk

Qanun. Qanun Aceh bukan sekadar peraturan daerah biasa, melainkan instrumen hukum yang memadukan kewenangan otonomi administratif dengan mandat untuk mengatur kehidupan masyarakat berdasarkan Syari'at Islam.¹ Hal ini menempatkan Qanun pada posisi yang unik, istimewa, dan kompleks dalam kerangka hukum nasional Indonesia yang menganut sistem negara kesatuan.

Potensi konflik norma dan ketidakpastian hukum yang sistemik. Secara hierarkis, Qanun setara dengan Peraturan Daerah (Perda) Provinsi, namun secara substansi ia dapat mengatur materi yang secara tradisional menjadi domain hukum nasional, seperti hukum pidana jinayat. Situasi ini menciptakan dualisme sistem hukum di Aceh, dimana warganya khususnya Muslim tunduk pada dua rezim hukum pidana yang berlaku secara bersamaan: Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) nasional dan Qanun Jinayat.² Potensi tumpang tindih, inkonsistensi, dan disharmoni antara dua sistem ini sangat besar, menimbulkan pertanyaan mendasar tentang kepastian hukum dan kesetaraan di hadapan hukum.

Proses pembentukan Qanun melibatkan filter ganda, yaitu pertimbangan dari Mahkamah Syar'iyah Aceh untuk Qanun bernuansa syariah dan evaluasi akhir oleh Pemerintah Pusat (Kementerian Dalam Negeri). Dinamika ini tidak hanya bersifat teknis-yuridis, tetapi juga politis. Seringkali terjadi tarik-menarik kepentingan antara pemerintah daerah yang ingin memaksimalkan otonomi khususnya dengan pemerintah pusat yang berkepentingan menjaga keseragaman dan integrasi nasional. Selain itu, mekanisme *judicial review* terhadap Qanun masih belum sepenuhnya jelas, karena posisi UU Pemerintahan Aceh yang *lex specialis* membuat pengujian Qanun terhadap UU tersebut menjadi rumit.³

Kajian terdahulu mengenai Qanun Aceh umumnya dapat dikelompokkan ke dalam tiga pendekatan utama. *Pertama*, kajian yang berfokus pada aspek politik hukum dan otonomi khusus. Kajian-kajian ini (misalnya, karya Aspinall, Miller, atau beberapa penelitian di jurnal hukum tata negara) banyak menganalisis Qanun sebagai produk dan instrumen perdamaian Helsinki, dengan menekankan pada dimensi kekuasaan dan akomodasi politik. *Kedua*, kajian yang menitikberatkan pada aspek filosofis dan sosiologis penerapan Syari'at Islam. Kelompok kajian ini (seperti karya Salim, Feener, atau ICG)

¹ Reza Fahlevi and Nisa Ul Hikmah, "Pengaruh Partai Politik Lokal Terhadap Keberlanjutan Dana Otonomi Khusus Aceh," *COMSERVA : Jurnal Penelitian Dan Pengabdian Masyarakat* 3, no. 5 (2023), <https://doi.org/10.59141/comserva.v3i5.986>.

² Hofifah and Saifuddin, "Qanun Aceh Dalam Sistem Tata Hukum Di Indonesia: Kedudukan, Fungsi Dan Perbedaannya Dengan Perda Syari'at Islam," *Staatsrecht: Jurnal Hukum Kenegaraan Dan Politik Islam* 3, no. 1 (2025), <https://doi.org/10.14421/0wse5233>.

³ Ismaidar Ismaidar and Elly Asmarawati, "Pengaruh Politik Hukum Terhadap Pembentukan Qanun," *Innovative: Journal Of Social Science Research* 4, no. 1 (2024).

banyak membahas dampak sosial, legitimasi budaya, dan kontestasi nilai dalam implementasi Qanun, terutama Qanun Jinayat. *Ketiga*, kajian teknis-hukum normatif yang menganalisis posisi Qanun dalam hierarki perundang-undangan dan teknik perumusannya. Kajian ini banyak ditemukan dalam jurnal-jurnal ilmu hukum, yang seringkali membahas konstitusionalitas dan harmonisasi Qanun dengan peraturan di atasnya.⁴

Meskipun telah banyak kajian yang dilakukan, terdapat celah penelitian (*research gap*) yang signifikan. Mayoritas kajian terdahulu cenderung mengangkat Qanun Jinayat sebagai objek utama, sementara Qanun-Qanun di bidang lain (seperti ekonomi syariah, pendidikan, tata ruang, dan kelembagaan) relatif kurang mendapat perhatian padahal volumenya justru lebih dominan.⁵ Selain itu, analisis seringkali bersifat dikotomis: memisahkan secara tajam antara analisis hukum positif dan analisis sosiologis-politik. Jarang ada kajian yang secara integratif dan komprehensif menyatukan tiga aspek krusial tersebut, yaitu: aspek hukum murni (prosedur legislasi, hierarki, dan kontrol), aspek politik hukum (tarik ulur antara pemerintah pusat dan daerah, serta dinamika di DPRA), dan aspek sosiologis-hukum (respons masyarakat, efektivitas penegakan, dan dampak pada tata kelola pemerintahan) dalam satu analisis yang koheren.⁶

Pendekatan dan ruang lingkup yang diusung. Pertama, penelitian ini tidak hanya berfokus pada Qanun Jinayat, tetapi juga mengambil sampel Qanun di bidang lain yang lebih “sekuler” untuk mendapatkan gambaran yang lebih holistik tentang legislasi hukum di Aceh. Kedua, penelitian ini mengedepankan pendekatan hukum progresif yang melihat hukum tidak semata sebagai produk teks normatif, tetapi sebagai institusi sosial yang hidup dan dinamis. Dengan demikian, analisis tidak berhenti pada tahap *law in the books*, tetapi akan mengkaji secara kritis proses legislasi (*law making process*) dan implementasinya (*law in action*) di lapangan.

Penelitian ini akan menelusuri secara rinci setiap tahap, mulai dari perencanaan, perumusan naskah akademik, pembahasan di DPRA dengan melibatkan berbagai aktor (termasuk lobi dan negosiasi), pengesahan, evaluasi oleh pemerintah pusat, hingga sosialisasi dan implementasi. Fokus pada dinamika *check and balance* yang unik dalam proses tersebut antara Gubernur, DPRA, Mahkamah Syar’iyah, dan Pemerintah Pusat akan

⁴ Bustamam Usman, “Peran Legislatif Perempuan Dalam Pembentukan Qanun Di DPRA Periode 2014-2019 Tinjauan Dari Perspektif Islam,” *Jurnal Justisia : Jurnal Ilmu Hukum, Perundang-Undangan Dan Pranata Sosial* 4, no. 2 (2019), <https://doi.org/10.22373/justisia.v4i2.5966>.

⁵ Anjas Putra Pradana et al., “Perkembangan Qanun Aceh Dalam Perubahan Sosial Dan Politik Di Aceh,” *Jimmi: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Multidisiplin* 1, no. 1 (2024), <https://doi.org/10.71153/jimmi.v1i1.100>.

⁶ Marzuki Marzuki and Agmar Media, “IMPLEMENTASI QANUN ACEH NOMOR 11 TAHUN 2018 TENTANG LEMBAGA KEUANGAN SYARIAH DALAM PENGUATAN SYARIAH ISLAM DI KABUPATEN PIDIE,” *Jurnal Real Riset* 5, no. 1 (2023), <https://doi.org/10.47647/jrr.v5i1.1161>.

memberikan kontribusi baru dalam memahami bagaimana hukum lokal yang bersifat khusus lahir dalam negara kesatuan.

Secara teoretis, penelitian ini akan berkontribusi pada pengembangan ilmu hukum, khususnya hukum tata negara dan hukum administrasi negara, dengan menguji dan memperkaya teori tentang desentralisasi asimetris, hubungan pusat-daerah, dan integrasi sistem hukum religius ke dalam sistem hukum nasional. Temuan penelitian diharapkan dapat menyumbang konsep atau model baru mengenai “legislasi dalam otonomi khusus” yang dapat menjadi rujukan akademik.

Bagi Pemerintah Aceh dan DPRA, penelitian ini dapat menjadi evaluasi dan bahan perbaikan untuk meningkatkan kualitas proses dan produk legislasi Qanun di masa depan. Bagi Pemerintah Pusat (terutama Kementerian Hukum dan HAM serta Kementerian Dalam Negeri), temuan ini dapat menjadi acuan dalam menyusun pedoman evaluasi Qanun yang lebih adil, objektif, dan mendukung otonomi khusus tanpa mengorbankan integrasi hukum nasional. Bagi aparat penegak hukum dan peradilan di Aceh, penelitian ini dapat memberikan klarifikasi mengenai batas kewenangan dan mekanisme penyelesaian konflik norma.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pencerahan kepada masyarakat luas, termasuk akademisi, aktivis, dan warga Aceh sendiri, tentang kompleksitas, pencapaian, dan tantangan dalam pembentukan hukum di daerah istimewa. Dengan memahami seluruh proses dan problematikanya secara utuh, diharapkan dapat mendorong partisipasi publik yang lebih berkualitas dalam legislasi serta mendukung terwujudnya tata kelola pemerintahan Aceh yang lebih baik (*good governance*), demokratis, dan berkeadilan, yang pada akhirnya akan memperkuat sendi-sendi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

B. Metode

Penelitian ini merupakan studi kepustakaan (*library research*) dengan pendekatan kualitatif normatif, yang dirancang untuk menganalisis secara mendalam kedudukan dan proses legislasi Qanun Aceh.⁷ Penelitian bersifat analitis-deskriptif guna mengkaji secara kritis konstruksi hukum dan dinamika yang tercermin dalam literatur. Sumber data yang digunakan adalah data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer seperti Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UUPA), Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, KUHP Nasional, serta Qanun-Qanun Aceh yang relevan seperti Qanun Jinayat dan sampel Qanun di bidang lain. Selain itu, penelitian ini mengandalkan bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, dan

⁷ R. Poppy Yaniawati, “Penelitian Studi Kepustakaan (Library Research),” *Penelitian Kepustakaan (Library Research)*, 2020.

kajian terdahulu, serta bahan tersier seperti kamus dan ensiklopedia hukum sebagai alat bantu.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumenter, meliputi tahapan inventarisasi, seleksi dan klasifikasi bahan pustaka, serta eksplorasi mendalam terhadap isinya. Untuk menganalisis data yang terkumpul, penelitian menggunakan teknik analisis isi (*content analysis*) dan analisis hukum normatif.⁸ Proses analisis melibatkan interpretasi hukum terhadap ketentuan normatif dengan pendekatan gramatikal, sistematis, dan teleologis. Selanjutnya, dilakukan analisis konseptual untuk menguji teori-teori seperti desentralisasi asimetris dan pluralisme hukum, serta analisis kritis untuk mengidentifikasi celah, kontradiksi, dan potensi konflik normatif berdasarkan sintesis berbagai literatur.

Melalui metode tersebut, penelitian ini berupaya membangun argumentasi komprehensif yang menyatukan aspek hukum, politik, dan sosial berdasarkan telaah pustaka. Tahap akhir dari analisis adalah penarikan kesimpulan hukum secara deduktif, yang dirumuskan berdasarkan hasil interpretasi, analisis konseptual, dan kritik terhadap seluruh bahan kajian. Dengan demikian, studi kepustakaan ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemahaman yang utuh dan kritis mengenai kompleksitas Qanun Aceh dalam kerangka hukum nasional Indonesia.

C. Hasil dan Pembahasan

1. Otonomi Khusus dalam Hierarki Hukum Nasional yang Seragam

Secara normatif, Pasal 1 angka 29 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh mendefinisikan Qanun sebagai Peraturan Daerah Provinsi. Penempatan definisi ini dalam kerangka undang-undang tersebut memberikan landasan awal bahwa Qanun, secara bentuk dan nomenklatur, merupakan bagian dari sistem peraturan daerah di Indonesia.⁹ Namun, definisi ini sekaligus menjadi titik awal untuk memahami keunikan dan kompleksitas Qanun dibandingkan dengan Peraturan Daerah (Perda) provinsi pada umumnya, karena ia lahir dari payung hukum yang spesifik mengenai otonomi khusus.

Dalam hierarki peraturan perundang-undangan menurut Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Qanun secara formal ditempatkan setara dengan Perda Provinsi. Penegasan kesetaraan hierarkis ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum mengenai posisi Qanun

⁸ Cole Durham, "Amicus Curiae," *Revista Latinoamericana de Derecho y Religión* 1, no. NE (2022), <https://doi.org/10.7764/rldr.ne01.009>.

⁹ Al Yasa' Abubakar and M. Daud Yoesoef, "Qanun Sebagai Peraturan Pelaksanaan Otonomi Khusus Di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam," *Jurnal Legislasi Indonesia* 1, no. 3 (2004).

dalam tata urutan norma hukum nasional.¹⁰ Meskipun demikian, klausa "sebagai pelaksanaan Undang-Undang ini" yang tercantum dalam definisi normatifnya membuka ruang bagi keistimewaan substantif yang membedakannya secara mendasar dari Perda biasa.

Qanun bukan sekadar turunan dari Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UUPA), melainkan berfungsi sebagai instrumen utama dan operasional untuk merealisasikan seluruh spektrum otonomi khusus yang diberikan kepada Aceh. Kewenangan yang luas ini mencakup bidang pemerintahan, politik, ekonomi, sosial budaya, dan yang paling khas, pelaksanaan Syari'at Islam, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 hingga 25 UUPA.¹¹ Dengan demikian, Qanun menjadi tulang punggung hukum bagi pengejawantahan keistimewaan Aceh.

Cakupan kewenangan legislasi Aceh melalui Qanun jauh melampaui batasan daerah otonom biasa. Sementara Perda provinsi lain hanya mengatur urusan konkuren berdasarkan pembagian urusan pemerintahan, Qanun dapat mengatur bidang-bidang yang secara tradisional merupakan ranah hukum nasional yang seragam. Contoh paling nyata dari perluasan kewenangan ini adalah di bidang hukum pidana materiil, yang melahirkan Qanun Jinayat.

Landasan hukum bagi keunikan substantif Qanun Jinayat terdapat dalam Pasal 129 UUPA, yang memberikan kewenangan eksplisit kepada Aceh untuk menetapkan sanksi atas pelanggaran peraturan pelaksanaan Qanun. Klausa inilah yang menjadi dasar pemberlakuan sanksi seperti cambuk, denda emas, atau penjara dalam Qanun Jinayat, sehingga menciptakan sistem pidana dualistik di Indonesia.¹² Posisi Qanun pun menjadi *sui generis*: secara hierarki setara dengan Perda, tetapi secara materi mampu melengkapi atau bahkan "bersanding" dengan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) nasional untuk wilayah dan subjek hukum tertentu di Aceh.

Konstruksi hukum yang khusus ini berpotensi menimbulkan tiga lapis konflik normatif. Pertama, konflik vertikal antara Qanun dengan undang-undang nasional di luar UUPA, misalnya terkait potensi ketegangan dengan prinsip-prinsip umum dalam KUHP atau Undang-Undang Perlindungan Anak. Kedua, konflik horizontal antara Qanun dengan peraturan pelaksana undang-undang nasional lainnya, seperti Peraturan Pemerintah atau Peraturan Menteri. Ketiga, konflik internal dalam sistem hukum Aceh

¹⁰ Al Yasa' Abubakar and M. Daud Yoesoef.

¹¹ Anggi Putri et al., "Menilik Implementasi Qanun Pemerintah Daerah Dalam Penanganan Dan Perlindungan Terhadap Kekerasan Anak Di Aceh," *Al-Madrasah: Jurnal Pendidikan Madrasah Ibtidaiyah* 6, no. 1 (2022), <https://doi.org/10.35931/am.v6i1.894>.

¹² Suradi Suradi et al., "Analisis Norma Nash Dan Qanun Dalam Perspektif Hukum Ekonomi Syariah," *Ad-Deenar: Jurnal Ekonomi Dan Bisnis Islam* 7, no. 01 (2023).

sendiri, antar-Qanun yang mengatur bidang berbeda, seperti antara Qanun Jinayat dengan Qanun di bidang ekonomi syariah atau pendidikan.¹³

Mekanisme resolusi konflik yang ada, terutama melalui proses evaluasi oleh Kementerian Dalam Negeri, dinilai lebih bersifat administratif dan politis daripada yuridis murni. Akibatnya, mekanisme tersebut seringkali tidak menyentuh dan menyelesaikan akar masalah normatif dari potensi konflik yang timbul. Hal ini menyisakan ketidakpastian hukum dan menuntut penguatan mekanisme penyelesaian yang lebih komprehensif dan berbasis prinsip-prinsip hukum yang kokoh.

2. Demokrasi, Syura, dan Sentralisme.

Proses legislasi Qanun melibatkan aktor-aktor dengan kepentingan dan sumber legitimasi yang berbeda-beda, menciptakan dinamika yang unik. Secara prosedural formal, proses ini mengacu pada Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA).¹⁴ Namun, substansi dan nuansa prosesnya secara keseluruhan diwarnai dan dibingkai oleh mandat khusus dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UUPA), yang memberikan koridor sekaligus ruang konflik bagi berbagai kepentingan tersebut.

Tahap inisiasi dan perencanaan dapat berasal dari Gubernur atau anggota DPRA. Dalam praktiknya, inisiasi dari Gubernur cenderung lebih dominan, khususnya untuk Qanun yang bersifat teknis dan implementatif sebagai turunan program eksekutif. Sementara itu, inisiasi yang berasal dari DPRA seringkali menyentuh isu-isu yang lebih politis dan simbolis, serta sensitif di tengah masyarakat, yang mencerminkan fungsi representasi dan kontrol dewan.

Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Qanun (Raqan) merupakan tahap krusial yang justru sering menunjukkan kelemahan. Naskah akademik kerap disusun sekadar untuk memenuhi formalitas belaka, kurang mendalam secara akademis, dan melibatkan partisipasi publik yang sangat terbatas. Untuk Qanun di bidang syariah, peran Mahkamah Syar'iyah Aceh (MSA) menjadi penentu.¹⁵ Meski Pasal 25 UUPA mewajibkan pertimbangan MSA, dalam praktiknya peran ini dapat bervariasi dari sekadar rubber stamp hingga sangat determinatif, tergantung pada kompleksitas dan sensitivitas materi yang diatur.

¹³ Andi Muhammad Asrun, Abdu Rahmat Rosyadi, and Yennie K. Milono, "Mempertanyakan Legalitas Qanun Aceh: Sesuaikah Dengan Sistem Peraturan Perundang-Undangan," *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* 21, no. 2 (2019), <https://doi.org/10.24815/kanun.v21i2.12632>.

¹⁴ Ahmad Yani, Asrul Fahmi, and Ti Aisyah, "Pelatihan Penyusunan, Pengawasan Berjenjang Dan Advokasi Qanun Di Kecamatan Nisam Kabupaten Aceh Utara," *Jurnal Solusi Masyarakat* 4, no. 1 (2024).

¹⁵ Abidin Nurdin, "REPOSISI PERAN ULAMA DALAM PENERAPAN SYARIAT ISLAM DI ACEH," *Al-Qalam* 18, no. 1 (2016), <https://doi.org/10.31969/alq.v18i1.244>.

Pembahasan di DPRA merupakan tahap yang paling politis. Proses pembahasan yang berlangsung di tingkat komisi, panitia khusus (pansus), dan paripurna diwarnai oleh dinamika lobi dan negosiasi yang intens. Interaksi tidak hanya terjadi antar-fraksi di dalam DPRA, tetapi juga antara DPRA dengan Pemerintah Aceh, yang diwakili oleh Biro Hukum Setda dan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) terkait. Untuk Qanun yang kontroversial, seperti revisi Qanun Jinayat, pembahasan dapat berlarut-larut dan sangat dipengaruhi oleh tekanan dari kelompok masyarakat serta para ulama.

Setelah disetujui bersama dan disahkan oleh Gubernur, Qanun wajib disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi berdasarkan Pasal 246 UUPA. Mekanisme ini berfungsi sebagai benteng terakhir integrasi nasional. Di satu sisi, ia menjadi alat kontrol pemerintah pusat untuk mencegah terbitnya Qanun yang dinilai bertentangan dengan kepentingan umum atau hukum yang lebih tinggi, di mana beberapa Qanun pernah "ditahan" atau direvisi atas masukan Kemendagri.¹⁶

Di sisi lain, tahap evaluasi ini juga kerap berubah menjadi arena negosiasi politik lanjutan antara Jakarta dan Banda Aceh. Pemerintah Pusat cenderung bersikap hati-hati, tidak ingin dipandang menghambat otonomi khusus yang merupakan buah kesepakatan perdamaian. Akibat kehati-hatian politik ini, evaluasi sering kali lebih menitikberatkan pada aspek administratif dan pertimbangan politik praktis ketimbang kajian hukum yang mendalam. Proses ini memperpanjang law making process dan menambah nuansa ketidakpastian terhadap nasib sebuah Qanun.

Partisipasi publik dalam proses legislasi Qanun, meski secara hukum dijamin, dalam implementasinya sering terjebak antara formalitas dan substansi. Mekanisme seperti sosialisasi dan uji publik cenderung bersifat elitis dan simbolis, hanya melibatkan kalangan terpilih seperti akademisi, LSM tertentu, ormas Islam besar, dan tokoh adat.¹⁷ Keterlibatan masyarakat akar rumput sangat minimal. Akibatnya, banyak Qanun yang sah secara prosedur justru memiliki legitimasi sosial yang rendah, menciptakan kesenjangan antara perumus hukum dan subjek hukum yang berdampak pada rendahnya kepatuhan dan efektivitas implementasi di lapangan.

3. Spektrum Legislasi Qanun: Dari Kontroversi Jinayat hingga Kompleksitas Teknis

Qanun Jinayat, baik dalam versi awalnya (No. 6/2014) maupun hasil revisinya, merupakan *magnum opus* yang sarat kontroversi dan menjadi studi kasus sempurna

¹⁶ Budi Handoyo, "FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT KABUPATEN ACEH BARAT DALAM PERSPEKTIF SIYASAH SYAR'IIYAH," *Jurnal Sosial Humaniora Sigli* 4, no. 2 (2021), <https://doi.org/10.47647/jsh.v4i2.458>.

¹⁷ Ahmad Bahiej, Makhrus Munajat, and Fatma Amilia, "Respons Minoritas Non-Muslim Terhadap Pemberlakuan Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Hukum Jinayat," *Asy-Syir'ah: Jurnal Ilmu Syari'ah Dan Hukum* 51, no. 1 (2017), <https://doi.org/10.14421/ajish.v51i1.323>.

untuk menguji seluruh teori tentang kedudukan dan proses legislasi Qanun. Dari segi kedudukan, Qanun ini merepresentasikan puncak klaim kekhususan Aceh, dengan menciptakan suatu *legal enclave* di bidang hukum pidana Islam di dalam yurisdiksi Republik Indonesia.¹⁸

Dari segi proses, pembentukan dan revisi Qanun Jinayat melibatkan tekanan politik yang sangat tinggi dari berbagai pihak, terutama kelompok Islamis, di satu sisi, serta sorotan dan kritik tajam dari komunitas nasional dan internasional di sisi lain. Proses revisi tahun 2014-2016 menjadi cermin dinamika tarik-ulur yang ekstrem dan kompleks antara DPRA, Gubernur, Mahkamah Syar'iyah Aceh (MSA), dan Pemerintah Pusat, dengan evaluasi oleh Kementerian Dalam Negeri yang berjalan alot.¹⁹

Evaluasi terhadap Qanun Jinayat oleh pemerintah pusat tidak semata-mata berdasarkan pertimbangan hukum formal, tetapi juga sangat diwarnai oleh pertimbangan stabilitas politik, citra Indonesia di mata dunia, dan isu Hak Asasi Manusia (HAM). Kontroversinya bahkan berlanjut ke ranah *judicial review*, di mana beberapa pasalnya pernah diajukan ke Mahkamah Agung, menunjukkan upaya penggunaan mekanisme hukum nasional untuk mengoreksi produk hukum lokal yang istimewa.

Berbeda dengan sorotan yang tertuju pada Qanun Jinayat, mayoritas Qanun yang diterbitkan justru mengatur hal-hal yang lebih "sekuler" dan teknis, seperti tata ruang, retribusi, pelayanan publik, dan kelembagaan (misalnya Qanun tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Aceh atau Qanun tentang Lembaga Pendidikan Dayah). Penelitian terhadap Qanun jenis ini mengungkap pola dan dinamika yang jauh berbeda.

Proses legislasi Qanun non-Jinayat umumnya berjalan lebih lancar dan bersifat teknis, dengan keterlibatan MSA yang minimal atau bahkan tidak ada sama sekali. Evaluasi oleh Kemendagri terhadap Qanun jenis ini juga cenderung lebih cepat, karena materi yang diatur tidak menyentuh isu-isu sensitif yang berpotensi konflik dengan hukum atau kepentingan nasional.²⁰

Namun, tantangan utama pada Qanun non-Jinayat justru terletak pada aspek kualitas teknis hukum dan koordinasi. Banyak di antaranya yang tumpang-tindih dengan Peraturan Gubernur atau bahkan dengan peraturan perundang-undangan nasional,

¹⁸ Farkhani et al., "Converging Islamic and Religious Norms in Indonesia's State Life Plurality," *Indonesian Journal of Islam and Muslim Societies* 12, no. 2 (2022), <https://doi.org/10.18326/ijims.v12i2.421-446>.

¹⁹ Andi Rachmad, Yusi Amdani, and Zaki Ulya, "KONTRADIKSI PENGATURAN HUKUMAN PELAKU PELECEHAN SEKSUAL TERHADAP ANAK DI ACEH," *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 10, no. 2 (2021), <https://doi.org/10.25216/jhp.10.2.2021.315-336>.

²⁰ Hasnul Arifin Melayu, Mohammad Zawawi Abubakar, and Norruzeyati Che Mohammad Nasir, "Minoritas Di Wilayah Syariat: Kedudukan Non Muslim Dalam Qanun Hukum Jinayat Aceh," *LEGITIMASI: Jurnal Hukum Pidana Dan Politik Hukum* 10, no. 1 (2021), <https://doi.org/10.22373/legitimasi.v10i1.10521>.

sehingga justru menciptakan kompleksitas birokrasi dan ketidakpastian hukum. Temuan ini menggarisbawahi bahwa di balik wacana besar penerapan Syari'at Islam, tantangan riil pemerintahan Aceh seringkali justru terletak pada kapasitas legislasi di bidang-bidang teknis pemerintahan yang kurang mendapat perhatian publik.

4. Proses Legislasi sebagai Arena Pertarungan Multi-Level

Proses legislasi Qanun tidak dapat dipahami secara memadai melalui pendekatan hukum normatif yang hanya berfokus pada tahapan prosedural, maupun melalui pendekatan sosiologis-politik yang semata melihat tarik-menarik kekuasaan. Proses tersebut merupakan arena pertarungan multi-level yang kompleks, di mana setidaknya empat lapisan pertarungan saling berinteraksi secara simultan.²¹

Keempat lapisan pertarungan itu adalah: pertama, pertarungan ideologis-normatif antara nilai-nilai Syari'at, hukum nasional, dan standar Hak Asasi Manusia (HAM) universal; kedua, pertarungan politik lokal antar-fraksi di DPRA dan antara lembaga legislatif dengan eksekutif daerah; ketiga, pertarungan politik pusat-daerah antara Pemerintah Aceh dan Pemerintah Pusat; dan keempat, pertarungan administratif-teknis antara birokrat perancang peraturan di berbagai level pemerintahan. Setiap Qanun memiliki konfigurasi dan intensitas pertarungan yang berbeda-beda pada keempat lapisan ini.

Temuan krusial lain dari kajian ini adalah signifikansi dan sekaligus kelemahan mendasar dari mekanisme kontrol ex-post, yaitu kontrol setelah Qanun berlaku. Jika kontrol ex-ante melalui evaluasi administratif oleh Kementerian Dalam Negeri masih berfungsi cukup kuat sebagai "benteng" integrasi, maka ruang kontrol setelah sebuah Qanun diberlakukan justru sangat terbatas dan kabur.

Mekanisme judicial review atau pengujian materiil terhadap Qanun masih belum jelas. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak mengatur secara tegas mengenai prosedur pengujian Qanun terhadap induk hukumnya, yaitu UU Pemerintahan Aceh. Sementara itu, pengujian Qanun terhadap Undang-Undang Dasar 1945 hanya dapat dilakukan melalui Mahkamah Agung, sebuah proses yang dikenal panjang, berbiaya tinggi, dan jarang ditempuh.²²

Evaluasi implementasi Qanun secara berkala dan sistematis hampir tidak ada. Tidak ada lembaga independen yang secara rutin menilai apakah suatu Qanun telah

²¹ Faisal Faisal, Faisal A. Rani, and Syarifuddin Hasyim, "Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (Kajian Terhadap Pelaksanaan Fungsi Legislasi Tahun 2009-2016)," *Syiah Kuala Law Journal* 1, no. 1 (2018), <https://doi.org/10.24815/sklj.v1i1.12313>.

²² Sabirin Sabirin and Muhsin Efendi, "TRANSFORMASI INFORMAL CONSTRAINTS MENUJU FORMAL CONSTRAINTS PADAINGKAT KAMPUNG DI KABUPATEN BENER MERIAH," *Biram Samtani Sains* 6, no. 2 (2022), <https://doi.org/10.55542/jbss.v6i2.1020>.

mencapai tujuannya, efektif dilaksanakan, atau justru menimbulkan masalah hukum dan sosial baru. Situasi ini menciptakan realitas di mana banyak Qanun "hidup" dan diberlakukan dalam keadaan minim evaluasi dan penuh ketidakpastian mengenai kesesuaian dan dampaknya secara berkelanjutan.

D. Kesimpulan

Qanun Aceh menempati posisi yang unik dan kompleks dalam sistem hukum Indonesia. Secara formal dan hierarkis, Qanun setara dengan Peraturan Daerah Provinsi. Namun, secara substansi, kewenangannya jauh melampaui daerah otonom biasa karena berfungsi sebagai instrumen utama untuk merealisasikan otonomi khusus Aceh, termasuk dalam ranah sensitif seperti hukum pidana Islam (Qanun Jinayat). Keunikan substantif ini menempatkan Qanun dalam posisi *sui generis*, yang berpotensi menciptakan konflik normatif baik secara vertikal dengan hukum nasional, horizontal dengan peraturan pelaksana pusat, maupun internal dalam sistem hukum Aceh sendiri.

Proses pembentukannya merupakan arena pertarungan multi-level yang melibatkan dinamika politik dan sumber legitimasi yang beragam. Proses ini tidak hanya melibatkan tarik-ulur antara eksekutif dan legislatif daerah, tetapi juga tekanan dari kelompok masyarakat, peran teknis Mahkamah Syar'iyah, serta negosiasi politik dengan pemerintah pusat melalui mekanisme evaluasi Kementerian Dalam Negeri. Mekanisme evaluasi ini cenderung lebih bernuansa politik dan administratif ketimbang yuridis murni. Sementara itu, partisipasi publik seringkali bersifat formalistik dan elitis, sehingga berpotensi melahirkan Qanun yang sah secara prosedur tetapi memiliki legitimasi sosial yang rendah.

Studi kasus Qanun Jinayat versus Qanun lainnya mempertegas kompleksitas tersebut. Qanun Jinayat, sebagai magnet kontroversi, mencerminkan puncak klaim kekhususan Aceh dan menjadi ajang pertarungan ideologis serta politik yang intens. Sebaliknya, mayoritas Qanun yang bersifat teknis dan sekuler justru menghadapi tantangan berbeda, seperti tumpang-tindih regulasi dan kelemahan kualitas perancangan. Tantangan mendasar bagi sistem Qanun adalah lemahnya mekanisme kontrol *ex-post*, termasuk ketidakjelasan prosedur judicial review dan absennya evaluasi implementasi yang sistematis, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum berkelanjutan.

Referensi

- Asrun, Andi Muhammad, Abdu Rahmat Rosyadi, and Yennie K. Milono. "Mempertanyakan Legalitas Qanun Aceh: Sesuikah Dengan Sistem Peraturan Perundang-Undangan." *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* 21, no. 2 (2019). <https://doi.org/10.24815/kanun.v21i2.12632>.
- Bahiej, Ahmad, Makhrus Munajat, and Fatma Amilia. "Respons Minoritas Non-Muslim Terhadap Pemberlakuan Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Hukum Jinayat." *Asy-Syir'ah: Jurnal Ilmu Syari'ah Dan Hukum* 51, no. 1 (2017).

- <https://doi.org/10.14421/ajish.v5i1i1.323>.
- Durham, Cole. "Amicus Curiae." *Revista Latinoamericana de Derecho y Religión* 1, no. NE (2022). <https://doi.org/10.7764/rldr.ne01.009>.
- Fahlevi, Reza, and Nisa Ul Hikmah. "Pengaruh Partai Politik Lokal Terhadap Keberlanjutan Dana Otonomi Khusus Aceh." *COMSERVA: Jurnal Penelitian Dan Pengabdian Masyarakat* 3, no. 5 (2023). <https://doi.org/10.59141/comserva.v3i5.986>.
- Faisal, Faisal, Faisal A. Rani, and Syarifuddin Hasyim. "Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (Kajian Terhadap Pelaksanaan Fungsi Legislasi Tahun 2009-2016)." *Syiah Kuala Law Journal* 1, no. 1 (2018). <https://doi.org/10.24815/sklj.v1i1.12313>.
- Farkhani, Elviandri, Khudzaifah Dimyati, Absori, and Muh Zuhri. "Converging Islamic and Religious Norms in Indonesia's State Life Plurality." *Indonesian Journal of Islam and Muslim Societies* 12, no. 2 (2022). <https://doi.org/10.18326/ijims.v12i2.421-446>.
- Handoyo, Budi. "FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT KABUPATEN ACEH BARAT DALAM PERSPEKTIF SIYASAH SYAR'IIYAH." *Jurnal Sosial Humaniora Sigli* 4, no. 2 (2021). <https://doi.org/10.47647/jsh.v4i2.458>.
- Hofifah, and Saifuddin. "Qanun Aceh Dalam Sistem Tata Hukum Di Indonesia: Kedudukan, Fungsi Dan Perbedaannya Dengan Perda Syari'at Islam." *Staatsrecht: Jurnal Hukum Kenegaraan Dan Politik Islam* 3, no. 1 (2025). <https://doi.org/10.14421/0wse5233>.
- Ismaidar, Ismaidar, and Elly Asmarawati. "Pengaruh Politik Hukum Terhadap Pembentukan Qanun." *Innovative: Journal Of Social Science Research* 4, no. 1 (2024).
- Marzuki, Marzuki, and Agmar Media. "IMPLEMENTASI QANUN ACEH NOMOR 11 TAHUN 2018 TENTANG LEMBAGA KEUANGAN SYARIAH DALAM PENGUATAN SYARIAT ISLAM DI KABUPATEN PIDIE." *Jurnal Real Riset* 5, no. 1 (2023). <https://doi.org/10.47647/jrr.v5i1.1161>.
- Melayu, Hasnul Arifin, Mohammad Zawawi Abubakar, and Norruzeyati Che MohammadNasir. "Minoritas Di Wilayah Syariat: Kedudukan Non Muslim Dalam Qanun Hukum Jinayat Aceh." *LEGITIMASI: Jurnal Hukum Pidana Dan Politik Hukum* 10, no. 1 (2021). <https://doi.org/10.22373/legitimasi.v10i1.10521>.
- Nurdin, Abidin. "REPOSISI PERAN ULAMA DALAM PENERAPAN SYARIAT ISLAM DI ACEH." *Al-Qalam* 18, no. 1 (2016). <https://doi.org/10.31969/alq.v18i1.244>.
- Pradana, Anjas Putra, Devin Akbar, Ferdika Ananda, Husaini Husaini, Mufti Akbar, Verra Noviana, Zelfi Yumna, and Zulfiadi Agus Syahputra. "Perkembangan Qanun Aceh Dalam Perubahan Sosial Dan Politik Di Aceh." *Jimmi: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Multidisiplin* 1, no. 1 (2024). <https://doi.org/10.71153/jimmi.v1i1.100>.
- Putri, Anggi, Hardi Alunaza, Desy Nur Sha fitri, and Annisa Ernianda. "Menilik Implementasi Qanun Pemerintah Daerah Dalam Penanganan Dan Perlindungan Terhadap Kekerasan Anak Di Aceh." *Al-Madrasah: Jurnal Pendidikan Madrasah Ibtidaiyah* 6, no. 1 (2022). <https://doi.org/10.35931/am.v6i1.894>.
- Rachmad, Andi, Yusi Amdani, and Zaki Ulya. "KONTRADIKSI PENGATURAN HUKUMAN PELAKU PELECEHAN SEKSUAL TERHADAP ANAK DI ACEH." *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 10, no. 2 (2021). <https://doi.org/10.25216/jhp.10.2.2021.315-336>.
- Sabirin, Sabirin, and Muhsin Efendi. "TRANSFORMASI INFORMAL CONSTRAINTS MENUJU FORMAL CONSTRAINTS PADAINGKAT KAMPUNG DI KABUPATEN BENER MERIAH." *Biram Samtani Sains* 6, no. 2 (2022). <https://doi.org/10.55542/jbss.v6i2.1020>.

- Suradi, Suradi, Setiadi Setiadi, Ahmad Hasan Ridwan, and Atang Abdul Hakim. "Analisis Norma Nash Dan Qanun Dalam Perspektif Hukum Ekonomi Syariah." *Ad-Deenar: Jurnal Ekonomi Dan Bisnis Islam* 7, no. 01 (2023).
- Usman, Bustamam. "Peran Legislatif Perempuan Dalam Pembentukan Qanun Di DPRA Periode 2014-2019 Tinjauan Dari Perspektif Islam." *Jurnal Justisia : Jurnal Ilmu Hukum, Perundang-Undangan Dan Pranata Sosial* 4, no. 2 (2019). <https://doi.org/10.22373/justisia.v4i2.5966>.
- Yani, Ahmad, Asrul Fahmi, and Ti Aisyah. "Pelatihan Penyusunan, Pengawasan Berjenjang Dan Advokasi Qanun Di Kecamatan Nisam Kabupaten Aceh Utara." *Jurnal Solusi Masyarakat* 4, no. 1 (2024).
- Yaniawati, R. Poppy. "Penelitian Studi Kepustakaan (Library Research)." *Penelitian Kepustakaan (Library Research)*, 2020.
- Yasa' Abubakar, Al, and M. Daud Yoesoef. "Qanun Sebagai Peraturan Pelaksanaan Otonomi Khusus Di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam." *Jurnal Legislasi Indonesia* 1, no. 3 (2004).