

# **QANUN: TATA CARA PEMBUATAN QANUN (Catatan Terhadap Praktek Pebuatan Qanun Aceh)**

**Nufiar**

Sekolah Tinggi Ilmu Syari'ah PTI. Al-Hilal Sigli  
Jl. Keuniree Kota Sigli, Provinsi Aceh

## **ABSTRACT**

Aceh Qanun an-level regulation Regulation (Regional Regulation) the formulation mechanism should refer to the Act No. 10, 2004. The preparation of Aceh qanun formed on the initiative of the executive or provincial parliament (the People's Consultative Council Aceh) were subsequently passed along between the Government and the provincial parliament. A rule of law or the regulation level must have principles which include: Clarity of purpose, institutional or forming organs proper, the correspondence between the type and substance, can be implemented, efficient and effective, formulation clarity and openness. To achieve this purpose the regulation must be made by experts with community involvement. Community involvement is intended as a form of participation of the public space in the form of community participation. One form of public involvement is loading qanun draft in the media to accommodate inputs that receive input from the community at large.

## **ABSTRAK**

Qanun Aceh merupakan peraturan setingkat Perda (Peraturan Daerah) yang mekanisme penyusunannya harus mengacu kepada Undang-Undang No. 10 Tahun 2004. Penyusunan qanun Aceh dibentuk dari inisiatif eksekutif atau dari kalangan DPRA (Dewan Permusyawaratan Rakyat Aceh) yang selanjutnya disahkan bersama antara Pemerintah dengan DPRA. Suatu aturan perundang-undangan atau setingkat qanun harus memiliki azas yang meliputi: Kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, berdayaguna dan berhasil guna, kejelasan rumusan dan keterbukaan. Untuk tercapainya maksud tersebut qanun harus dibuat oleh para ahlinya dengan melibatkan masyarakat. Keterlibatan masyarakat dimaksudkan sebagai bentuk keikutsertaan ruang publik dalam bentuk partisipasi masyarakat. Salah satu bentuk keterlibatan publik adalah pemuatan rancangan qanun di media massa untuk menampung masukan-masukan sehingga mendapat masukan dari masyarakat secara lebih luas.

**Kata Kunci:** Qanun Aceh, DPRA, Aceh

### **A. Pendahuluan**

Sebuah aturan yang baik bisanya dibarengi oleh suatu proses yang baik pula. Hampir tidak bisa dipastikan bahwa dalam proses yang acak-acakan akan dapat melahirkan suatu aturan yang komprehensif, aspiratif, dapat diterima oleh semua pihak.

Jika mengacu kepada Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, dijelaskan bahwa suatu aturan perundang-undangan yang baik harus memiliki azas yang meliputi: Kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan.<sup>1</sup>

Azas ini berlaku untuk seluruh jenis dan hirarkhi perundangan di Indonesia termasuk didalamnya adalah peraturan daerah yang dibentuk oleh dan tingkat gubernur dan DPRD. Untuk kasus Aceh, untuk peraturan daerah diganti namanya dari PERDA menjadi QANUN.<sup>2</sup> Meskipun nama berbeda dengan daerah-daerah lain di Indonesia, namun jika dilihat dari hirarkhi perundangan di Indonesia ia berada pada tingkat paling rendah.

Dilihat dari aspek pembentukannya, maka sudah seharusnya Qanun tersebut harus berpedoman pada ketentuan yang termuat dalam Undang-Undang No. 10 tahun 2004. dalam kenyataannya, Qanun di Aceh mempunyai aturan tersendiri yang mengatur tentang tata cara dan mekanisme pembuatannya yang dalam beberapa hal berbeda dengan Undang-Undang No.10<sup>3</sup>, yang menjadi acuan pembuat perundangan di Indonesia baik dari segi azas dan muatan materi.

Dalam mencermati lahirnya Qanun-Qanun di Aceh ada beberapa hal yang menurut penulis terjadi kejanggalan. **Pertama**, qanun tentang cara pembuatan qanun baru lahir dan disahkan pada tahun 2007. **Kedua**, otomatis qanun-qanun yang lahir sebelum lahirnya Qanun No. 3 Tahun 2007 tidak melalui mekanisme yang sistematis dan terarah. **Ketiga**, qanun-qanun yang nomor besar lahir lebih dahulu dibandingkan dengan yang bernomor kecil, seperti Qanun No. 3 ini.

Kebenaran ini terungkap kemudian dalam beberapa seminar tentang pelaksanaan Syariat Islam di Aceh bahwa qanun-qanun yang ada dan duluan lahir dianggap mendesak dan paling simple penggodokannya dengan hanya mengacu kepada Undang-Undang cara pembuatan undang-undang. Meskipun kemudian yang dianggap simpel dan mendesak ternyata tidak mewakili atau tidak mencakup seluruh aspirasi masyarakat yang akan menggunakan aturan sebagai dasar pelaksanaan hukum di Aceh. Kekurangan pakar dibidang masing-masing,

---

<sup>1</sup>Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Jakarta, CV. Citra Utama, 2004, hal. 6

<sup>2</sup>Qanun sebagai peraturan perundangan dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 2001 disebutkan ialah peraturan daerah sebagai pelaksanaan Undang-Undang di wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam penyelenggaraan otonomi Khusus. Menurut Husni Jalil, jika qanun dipahami sebagai pelaksanaan undang-undang konsekuensinya adalah muatan qanun bersifat derivatif, muatan aturannya bersifat organik dan tidak boleh mengatur hal-hal yang sifatnya mandiri. Padahal Qanun sebagai perundangan dalam kerangka otonom mengacu kepada kekhasan aturan dan materi yang diatur oleh qanun meskipun dalam ruang lingkup tidak boleh menyimpang dari Undang-Undang yang lebih tinggi.

<sup>3</sup>Dalam sistem hukum Indonesia pembentukan Undang-Undang dilakukan melalui tiga tahap. Pertama, Proses rancangan undang-undang yang merupakan proses penyusunan dan perancangan di lingkungan pemerintah atau di lingkungan dewan perwakilan Rakyat dalam bentuk rancangan undang-undang usul inisiatif. Kedua, proses mendapatkan persetujuan yang merupakan pembahasan di dewan perwakilan rakyat. Ketiga, proses pengesahan dan pengundangan oleh menteri Sekretaris Negara atas perintah Presiden.

kompetensi para legeslatif dan eksekutif, tidak adanya prolega yang ketat juga menjadi kendala lain dalam pembuatan qanun maka lahirlah model qanun yang super fleksibel sehingga ketika dibaca memunculkan ketidak jelasan dan multi interpretatif.

Setelah lahirnya Qanun No. 3 Tahun 2007 tentang tata cara pembuatan qanun maka diharapkan kekurangan-kekurangan yang pernah terjadi tidak terulang lagi dan dapat menghasilkan qanun-qanun yang berkualitas sesuai dengan aspirasi masyarakat Aceh. Dalam tulisan ini penulis akan membahas tentang bagaimana cara membuat qanun yang baik serta bentuk dan kendala penyerapan aspirasi masyarakat untuk perbaikan suatu qanun.

## **B. Pemberdayaan Panitia Prolega dalam Pembuatan Qanun**

Pembentukan qanun harus dilakukan melalui proses perencanaan, terpadu, sistematis, berdasarkan metode, ruang waktu dan parameter yang jelas serta dijiwai oleh visi dan misi pembangunan hukum nasional maupun pembangunan hukum di Aceh.

Kaitan dengan pemabangunan hukum di Aceh dimaksudkan agar peranan hukum dalam pembangunan adalah untuk menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan cara yang teratur. Untuk menjamin perubahan tersebut diperlukan peraturan perundangan. Karena perubahan dan keteraturan merupakan tujuan kembar daripada masyarakat yang sedang membangun. Oleh karenanya hukum merupakan alat yang takdapat diabaikan dalam proses pembangunan.

Untuk itu sebagai ahli hukum yang akan membuat aturan hukum yang dipakai oleh masyarakat yang dinamik diharuskan memiliki dan memilih pengetahuan yang lebih banyak dan luas dari pada hukum itu sendiri. Cara pemakaian hukum yang konprehensif dalam masyarakat yang sedang membangun harus mengetahui interaksi antara hukum dengan factor-faktor lain di luar hukum. Cara penggunaan hukum yang demikian diharuskan menggunakan analisis fungsional<sup>4</sup> daripada sistem hukum sebagai keseluruhan dan dari kaedah-kaedah dan lembaga-lembaga sosial tertentu.

Kegagalan hukum dan ahli hukum dalam memainkan peranan dalam proses pembangunan hukum dan kekecewaan masyarakat terhadap hukum karena para ahli hukum tidak disiapkan untuk menghadapi tugasnya yang jauh ke depan apalagi negara-negara yang memiliki sistem hukum pluralistik. Kasus Indonesia umumnya dan Aceh khususnya salah satu Negara yang memiliki pluralistik

---

<sup>4</sup>Fungsionalisme bertujuan untuk memberikan suatu analisis terhadap suatu tindakan atau perilaku sosial yang dibentuk oleh pola-pola aktivitas yang mempunyai tujuan. Dalam teori ini dalam mempelajari perilaku atau struktur sosial atau hukum haruslah dalam kaitannya dengan fungsi-fungsi manifestasi (*manifest function*). Teori ini bermanfaat untuk mendeskripsikan bahwa hukum merupakan suatu fenomena sosial yang dependen atau tergantung pada faktor lain dalam masyarakat. Aktivitas-aktivitas masyarakat secara umum dan hukum secara khusus tidak hanya memberikan konsekuensi-konsekuensi yang mudah kita lihat dan berlangsung dalam kurun waktu terbatas tapi juga sebaliknya. Oleh karenanya dalam fungsionalisme hukum tidak hanya dipandang sebagai suatu kerangka standar sosial, akan tetapi juga dipandang sebagai sesuatu yang berdiri sendiri lepas dari sistem sosial yang berdiri sendiri. Lihat, Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2004, Hal, 210.

hukum. Hukum adat, hukum agama dan hukum positif merupakan sumber-sumber pembentukan hukum Nasional.

Dalam kaitan inilah, prolega sebagai lembaga legeslasi Aceh (Prolega) harus memiliki dan menempatkan orang-orang terbaik secara ilmu dan pengalaman dalam rangka membuat instrument perencanaan pembentukan qanun yang baik.

Jika mengacu kepada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Bab VII tentang Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah sesuai dengan kewenangan di tingkat daerah disebutkan bahwa:<sup>5</sup>

1. Pembahasan rancangan peraturan daerah di dewan perwakilan rakyat daerah dilakukan oleh dewan perwakilan rakyat daerah bersama gubernur atau bupati/walikota
2. Pembahasan bersama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan.
3. Tingkat-tingkat pembicaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dalam rapat komisi/panitia/alat kelengkapan dewan perwakilan rakyat daerah yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna.
4. Ketentuan lebih lanjut mengenai tatacara pembahasan rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Adapun tujuan pembentukan Prolega di Aceh adalah untuk;

- a. Membentuk qanun-qanun sebagai landasan dalam mengaktualisasikan Syari'at Islam terhadap fungsi hukum sebagai sarana penataan social dan pembangunan, pengatu perilaku anggota masyarakat serta instrument pencegahan dan penyelesaian sengketa.
- b. Mempercepat proses pembentukan qanun-qanun sebagai implementasi UU No 11 Tahun 2006 dan peraturan perundangan lainnya serta kebutuhan masyarakat.
- c. Mewujudkan sinkronisasi dan harmonisasi terhadap qanun-qanun yang tidak sejalan dengan UU No 11 Tahun 2006 dan tidak sesuai dengan perkembangan serta kebutuhan masyarakat.

Dalam konteks tersebut beberapa kebijakan Prolega diarahkan pada:

- 1) Pembentukan qanun sesuai dengan dengan UU Pemerintahan Aceh dan peraturan perundangan lainnya.
- 2) Perubahan, pencabutan dan penggantian qanun –qanun yang tidak relevan dan tidak sesuai dengan dinamika masyarakat.
- 3) Percepatan proses penyelesaian qanun-qanun Aceh
- 4) Pembentukan landasan yuridis bagi penegak yang profesional dengan mengedepankan prinsip-prinsip keislaman, ham, serta prinsip kesetaraan gender.
- 5) Pembentukan hukum sebagai saran pembaruan dan pembangunan dalam segala bidang untuk kepentingan masyarakat Aceh guna

---

<sup>5</sup>Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Jakarta, CV. Citra Utama, 2004, hal. 17

mewujudkan prinsip keseimbangan antara keadilan, ketertiban dan kepastian.<sup>6</sup>

### C. Sekilas Tentang Qanun Tatacara Pembuatan Qanun

Qanun<sup>7</sup> Aceh No. 3 tahun 2007 di bab IV disebutkan tentang perencanaan pembentukan qanun di pasal 7 berbunyi:

- (1) Perencanaan Penyusunan qanun Aceh dilakukan dalam Prolega
- (2) Perencanaan Penyusunan qanun kabupaten/kota dilakukan dalam Prolek
- (3) Prolega/Prolek sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) disusun oleh panitia legislasi DPRA/DPRK melalui koordinasi dengan pemerintah Aceh/pemerintah kabupaten/kota.
- (4) Hasil koordinasi penyusunan Prolega/Prolek sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan dengan keputusan DPRA/DPRK, setelah mendapat persetujuan bersama Gubernur/bupati/walikota.

Di pasal 8 disebutkan bahwa:

- (1) DPRA/DPRK atau Gubernur/bupati/walikota dalam membentuk rancangan qanun berpodoman pada Prolega/Prolek yang disusun dengan melibatkan partisipasi masyarakat.
- (2) Dalam keadaan tertentu DPRA/DPRK atau Gubernur/bupati/walikota dapat mengajukan rancangan qanun di luar prolega/prolek.

Pada Bab V tentang penyiapan Pembentukan Qanun, bagian Ketiga menyangkut penyiapan Rancangan Qanun dari DPRA/DPRK, pasal 21 disebutkan bahwa:

- (1) Anggota komisi, gabungan komisi atau Panitia Legislasi DPRA/DPRK sebagai pemrakarsa dalam menyusun persiapan pra rancangan qanun terlebih dahulu dapat menyusun naskah akademik/kajian akademik.
- (2) Naskah akademik/kajian akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya memuat dasar islami, filosofis, yuridis dan sosiologi, pokok dan lingkup materi yang akan diatur.
- (3) Penyusunan naskah akademik/kajian akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat bekerja sama dengan perguruan tinggi dan/atau pihak ketiga yang mempunyai keahlian dalam bidang tersebut.
- (4) Penyusunan naskah akademik/kajian akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) dilakukan secara partisipatif.

Dalam Bab VI tentang partisipasi Masyarakat, pasal 23 berbunyi:

- (1) Setiap tahapan penyiapan dan pembatasan qanun harus terjamin adanya ruang partisipasi publik.

---

<sup>6</sup>Makalah Fendi Setyawan, *Peran Panitia Legislasi DPRA dan DPRK*, hal. 3. file//D:Digitalnet.

<sup>7</sup>Qanun di sini dipahami sebagai sekumpulan kaidah yang disusun untuk mengatur urusan manusia yang harus ditaati, dihormati dan diterapkan kepada anggota masyarakat serta mengikat manusia (orang perorang, lembaga atau institusi) dalam melaksanakannya. Dengan kata lain, kaedah atau norma di sini dipahami sebagai aturan hidup yang dapat menjamin kebutuhan-kebutuhan hidup dengan damai dan tenteram tanpa gangguan sehingga diperlukan suatu aturan yang berwujud aturan-aturan yang menjadi pedoman bagi segala tingkah laku manusia dalam pergaulan hidup. Lihat, C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 1989, Hal.82.

- (2) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tulisan dalam rangka penyiapan dan pembahasan rancangan qanun.
- (3) Masyarakat dalam memberikan masukan harus menyebutkan identitas secara lengkap
- (4) Masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) membuat pokok-pokok materi yang diusulkan.
- (5) Masukan dari masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diagendakan dalam rapat penyiapan atau pembahasan rancangan qanun.

Selanjutnya dalam pasal 25, ayat 1 s.d 4 disebutkan:

- (1) mekanisme pelibatan dan partisipasi masyarakat pelaksanaannya sbb:
  - a. Pada fase penyiapan pra rancangan qanun oleh pemrakarsa pada masing-masing satuan kerja perangkat daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 13 atau oleh Anggota/komisi/Gabungan komisi/panitia legeslasi DPAR/ DPRK sebagaimana dimaksud dalam pasal 19.
  - b. Pada fase pembahasan oleh Tim Asistensi yang dibentuk oleh Gubernur sebagaimana dimaksud dalam pasal 16 dan pasal 17 melalui forum dengar pendapat
  - c. Pada fase pelaksanaan seminar akademik, sebagaimana dimaksud dalam pasal 12
  - d. Pada fase pembahasan oleh DPRA/DPRK, sesuai dengan mekanisme yang ditetapkan dalam tata tertib DPRA/DPRK
- (2) Mekanisme pelibatan dan partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan antara lain melalui forum seminar, lokakarya, focus group diskusi, rapat dengar pendapat umum (RDPU) dan bentuk-bentuk penjangkauan aspirasi public lainnya.
- (3) Mekanisme pelibatan dan partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi penyebarluasan draft pra rancangan qanun dan jadwal pembahasannya kepada masyarakat.
- (4) Masa partisipasi masyarakat ditetapkan dalam jadwal kegiatan pada setiap fase penyiapan dan pembahasan pra rancangan qanun/rancangan qanun.

Dalam pasal 26 disebutkan bahwa masukan yang diberikan oleh masyarakat melalui mekanisme sebagaimana dimaksud dalam pasal 23, pasal 24 dan pasal 25 paling lama 7 hari sejak dilakukan penyebarluasan sudah harus disampaikan kepada DPRA/DPRK atau gubernur/ bupati/ walikota untuk menjadi bahan pertimbangan dalam penyempurnaan materi rancangan qanun.

#### **D. Analisis Qanun No. 3 Tahun 2007**

Qanun di Aceh termasuk kategori hukum tertulis yang disusun oleh pejabat yang berwenang dari unsur eksekutif dan legislatif. Oleh karenanya qanun merupakan peraturan perundangan sebagai perwujudan kekuasaan dan kehendak penguasa dalam bentuk hukum. Dalam hal ini, Qanun sebagai hukum positif<sup>8</sup> karena dibuat oleh penguasa atas wewenang yang diberikan oleh rakyat.

<sup>8</sup>Dalam pengertian awal hukum positif diartikan sebagai hukum yang dibuat oleh penguasa yang harus ditaati oleh masyarakat, tidak ikut campur tangan moral, adat dan agama. Sementara hukum positif yang dimaksud disini adalah pemformalan hukum oleh pemerintah dalam mengatur masyarakat yang pembentukannya bersumber dari adat, moral dan agama.

Secara umum, aturan yang digunakan sejalan dengan Undang-Undang No.10 Tahun 2004 yang disebutkan di atas. Semestinya qanun sebagai suatu aturan perundangan, susunannya mengacu kepada susunan perundangan pada umumnya seperti; judul, pembukaan, batang tubuh, penutup, penjelasan dan lampiran. Dilihat dari unsur-unsur yang dimiliki Qanun maka dapat kategori susunannya hampir sama dengan perundangan lainnya.

Jika dilihat dari aturan Qanun di atas maka dipahami bahwa dalam penyusunan Qanun-Qanun di Aceh harus melalui tahapan-tahapan. Ini dimaksudkan agar sempurna dan suatu qanun yang disusun akan menguntungkan semua pihak bukan hanya berpihak kepada pemegang kebijakan/kekuasaan, sehingga tidak terjadi tolak tarik kepentingan terhadap suatu rancangan qanun. Untuk itu, dalam proses pembuatan qanun sudah semestinya mengikuti tahapan-tahapan sebagai berikut:

- a. Perancangan draf qanun pada tingkatan akademik (naskah akademik). Pengertian naskah akademik jika dirujuk kepada Perpres 68 Tahun 2005 ialah naskah yang dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan rancangan Undang-Undang.

Naskah akademik bukanlah suatu keniscayaan selama yang menyusunnya mampu membuat konsep yang jelas akan tetapi dalam kenyataannya kehadiran naskah akademik yang dibahas merupakan tuntutan bukan hanya untuk melengkapi persyaratan semata. Dari pengamatan penyusunan Qanun di Aceh beberapa pakar hukum mengakui bahwa pembahasan pada tingkat akademik memakan waktu lama dan pelik. Ini dilakukan untuk menghindari unkomprehensi dalam muatan materi qanun.

- b. Sosialisasi terhadap draf akademik yang telah disusun tersebut kepada masyarakat untuk menerima masukan, revisi dan berbagai kritikan dari berbagai komponen masyarakat. Beberapa qanun yang dibentuk sebelum lahirnya Qanun No. 3 Tahun 2007 bentuk keterlibatan masyarakat luas masih terbatas, mereka hanya diwakili oleh beberapa lembaga resmi dan non resmi yang tidak secara keseluruhannya membawa aspirasi masyarakat luas sehingga masukan –masukan dari masyarakat tidak tertampung dengan baik.

Dengan adanya pemuatan di media massa seperti yang sudah dilakukan akhir-akhir ini oleh sementara kalangan dinilai maju dan akan membuka ruang yang luas bagi keterlibatan secara aktif anggota masyarakat dalam memberi saran dan masukan.

Namun demikian, jenis kendala yang dihadapi pada sesi ini adalah budaya baca di kalangan masyarakat Aceh masih rendah, sistem baca rumit dan menguras energi tidak disenangi, makanya jika disebutkan masa tenggang waktu diberikan tujuh (7) hari tersebut tidak cukup dan perlu diperpanjang sehingga masyarakat mampu memberikan masukan-masukan dan perbaikan-perbaikan.

- c. Pembahasan dan pengkajian ulang hasil masukan tersebut dengan memberikan komentar dan jawaban rasional dan yuridis.

- d. Harmonisasi antara hukum Islam, hukum adat dengan Hukum Nasional untuk memperjelas dan mempertegas otoritas qanun.

Menurut Kepala Dinas Syari'at Islam, menyebutkan bahwa proses pembuatan qanun dimulai dengan penyiapan naskah akademik, inventarisasi masalah dan penyusunan sistematika, penulisan draf awal dilanjutkan dengan penyempurnaan dalam bentuk diskusi-diskusi dan revisi-revisi, baik dari kalangan team penulis (perancang), antar instansi di kalangan eksekutif, pembahasan intern legislatif (DPRD dan MPU) atau musyawarah antar para pihak, misalnya setelah mendapat masukan melalui dengar pendapat langsung atau proses sosialisasi melalui media massa. Langkah-langkah ketika dioperasionalkan ternyata menemukan kesulitan, karena tenaga yang ada belum memadai, terutama sarjana hukum Islam yang memahami proses pembuatan qanun, seperti bagaimana langkah-langkah persiapan naskah akademik, metode inventarisasi atau klasifikasi masalah dan macam-macam model penyusunan sistematika. Sarjana hukum Islam minim pula pengetahuannya tentang ilmu *legal drafting*, ilmu khusus yang menelaah dan menguraikan mekanisme penyusunan atau pembuatan bahasa hukum dalam bentuk tata bahasa hukum yang benar dan dapat dipahami para penegak hukum. Ketika dilangsungkannya lokakarya revisi qanun 12, 13, 14, tahun 2003, dalam sesi diskusi nampak sekali bahwa para jaksa, polisi, penyidik, mengkritisi defenisi maisir, khamar dan khalwat. Menurut mereka defenisi tersebut belum lengkap dan tidak memenuhi standar bahasa hukum yang baik. Mengantisipasi hal ini, maka ilmu ini, mutlak diperlukan oleh para sarjana muslim.<sup>9</sup>

Pengakuan serupa juga disampaikan oleh kalangan DPRA dimana kondisi objektif dalam penyusunan qanun-qanun selama ini di Aceh mengalami banyak kendala diantaranya adalah:<sup>10</sup>

- i. Ego sektoral dan lemahnya koordinasi
- ii. Kemampuan lembaga pembentuk qanun dalam menyelesaikan pembentukan qanun belum optimal disebabkan minim tenaga profesional yang paham tentang tatacara penyusunan qanun.
- iii. Partisipasi dan aspirasi masyarakat terhadap proses rancangan qanun dan pembahasannya belum aspiratif.
- iv. Penggunaan bahasa hukum dalam aturan dalam rumusan qanun masih belum tegas. Dalam hal ini akan memunculkan multi tafsir dari pembaca dan menyebabkan hukum tidak jelas.
- v. Peraturan pelaksana qanun masa terbitnya agak jauh sehingga menyebabkan pemberlakuan qanun tidak bisa terlaksana secara efektif.
- vi. Adanya norma-norma universal dan global menyebabkan para penyusun qanun harus mempertimbangkan sejelas mungkin sehingga tidak bertabrakan dengan norma universal.

## E. Kesimpulan

Qanun sebagai aturan yang berlaku di NAD adalah aturan stingkat PERDA di daerah lain yang mekanisme pembuatannya secara umum mengacu

<sup>9</sup>Alyasa` Abubakar, *Syari'at Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam; Paradigma Kebijakan dan Kegiatan*, Dinas Syari'at Islam, Banda Aceh, 2004, hal. 149-150.

<sup>10</sup>Lihat Program Legislasi Aceh 2007-2012 yang disampaikan oleh DPRA

kepada Undang-Undang No. 10 Tahun 2004. Penyusunan qanun dilihat dari sisi pengajuan bersal dari inisiatif eksekutif atau dari kalangan DPR/DPRA yang selanjutnya disahkan bersama antara Pemerintah dengan DPR/DPRA.

Dilihat dari unsur-unsur yang ada maka qanun sekarang dalam pembnetukannya telah lebih baik dibandingkan dengan tahap awal pembentukan dimana terjadi beberapa kali revisi bersama memakan banyak waktu, biaya dan tidak efisien. Unsur yang dimaksud adalah rumusannya sistematis, bahasa sederhana dan bahasa hukum dan diperuntukkan kepada masyarakat sebesar-besarnya.

Namun implikasinya masih terdapat kekurangan seperti penggodokan qanun pers yang tidak melibatkan insan pers sehingga kebanyakan masyarakat pers tidak tahu menahu tentang isi materi yang sedang digodok. Disisi lain keterlibatan ruang publik dalam bentuk partisipasi masyarakat masih diwakili oleh sebagian orang, atau kelompok individu yang nota bene tidak mewakili aspirasi mereka. Ke depan pemuatan di media massa haru diperpanjang masa bacanya dan masukan-masukan masyarakat harus diekplose di media yang sama sehingga dapat diketahui bahwa ada masukan-masukan dari masyarakat lewat aspiratif.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alyasa` Abubakar, *Syari`at Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam; Paradigma Kebijakan dan Kegiatan*, Dinas Syari`at Islam, Banda Aceh, 2004.
- Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Raja Grfindo Persada, 2004.
- C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 1989.
- Lili Rasyidi, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1993.
- Program Legislasi Aceh 2007-2012 yang disampaikan oleh DPRA
- R.M. Dworkin, *Filsafat Hukum Sebuah Pengantar*, Jogjakarta, Merkids Press, 2007.
- Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, Yogyakarta, Kanisius, 1990.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta, CV. Citra Utama, 2004.
- Zainuddin Ali, *Filsafat Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, 2006.