

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemerintahan desa di Aceh disebut dengan Pemerintahan Gampong lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 115 ayat (1) dan (2) yaitu dalam wilayah kabupaten/kota dibentuk gampong atau nama lain. Pemerintahan Gampong terdiri atas *Keuchik* dan Badan Permusyawaratan Gampong yang disebut *Tuha Peut* atau nama lain.

Dalam melaksanakan roda pemerintahan, seorang *Keuchik* dibantu oleh Perangkat Gampong. *Keuchik* dalam melaksanakan Pemerintahan Gampong diawasi oleh *Tuha Peut*.¹ Segala sesuatu yang berhubungan dengan kegiatan pemerintahan harus mendapat persetujuan dari *Tuha Peut* Gampong.

Tuha Peut merupakan Lembaga Gampong yang menyerupai peran legislatif ditingkat Gampong. Sedangkan untuk Eksekutif merupakan unsur dari *Keuchik* dan perangkat *Imeum Meunasah*. Dalam perjalanan Pemerintahan Gampong, peran Lembaga *Tuha Peut* sangat mempengaruhi roda Pemerintahan Gampong. Karena Lembaga *Tuha Peut* terlibat secara langsung dalam pengawasan dan kontrol pihak Eksekutif Gampong

Tuha Peut dibentuk untuk menjadi lembaga atau organ dalam mewujudkan demokrasi, keterbukaan dan partisipasi masyarakat dalam sistem penyelenggaraan Pemerintahan Gampong. Di samping itu, *Tuha Peut* juga berfungsi sebagai

¹Ismail dkk, *Pedoman Peradilan Adat di Aceh*, Aceh: Majelis Adat Aceh, 2012, hlm. 6.

pemberi nasehat dan pertimbangan kepada *Keuchik* dalam bidang hukum Adat, sosial keagamaan, dan lainnya. Mengenai tugas *Tuha Peut* Gampong diatur dalam Pasal 18 Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Lembaga Adat. Adapun tugas *Tuha Peut* Gampong adalah:

1. Membahas dan menyetujui Anggaran Pendapatan dan Belanja Gampong
2. Membahas dan menyetujui *Qanun* Gampong
3. Mengawasi pelaksanaan Pemerintahan Gampong
4. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan
5. Merumuskan kebijakan Gampong bersama *Keuchik*
6. Memberi nasehat dan pendapat kepada *Keuchik* baik diminta maupun tidak diminta
7. Menyelesaikan sengketa yang timbul dalam masyarakat bersama pemangku Adat.²

Diantara tugas dan fungsi *Tuha Peut* Gampong salah satunya yaitu membahas dan menyetujui *Qanun* Gampong. Dalam Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pemerintahan Gampong, yang dimaksud dengan *Qanun* Gampong adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh *Keuchik* setelah dibahas dan disepakati bersama *Tuha Peut* Gampong. *Qanun* Gampong dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik meliputi:

²Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Lembaga Adat, Pasal 18.

1. Kejelasan tujuan
2. Kelembagaan dan organ pembentuk yang tepat
3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan
4. Dapat dilaksanakan
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan
6. Kejelasan rumusan dan
7. Keterbukaan.³

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2003 Tentang Pemerintahan Gampong dan Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pemerintahan Gampong memberikan kewenangan kepada Pemerintahan Gampong untuk membentuk *Qanun* Gampong dan mengatur masalah adat lebih lanjut melalui *Qanun* Gampong, Peraturan *Keuchik* dan Keputusan *Keuchik*.

Dalam Qanun Kabupaten Bireuen Pasal 67 Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pemerintahan Gampong menyatakan bahwa *Tuha Peut* Gampong mempunyai fungsi legislasi yaitu membahas dan menyepakati rancangan *Qanun* Gampong bersama *Keuchik*. Di Kabupaten Bireuen khususnya Kecamatan Peusangan terdapat 69 gampong. Ada 4 gampong yang sudah membentuk *qanun* gampong, yaitu Gampong Asan Bideun, Paya Cut, Meunasah Timu dan Matang Sagoe. Sedangkan gampong-gampong lain di Kecamatan Peusangan tersebut belum

³Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 5.

membentuk qanun gampong.⁴ Berikut gampong-gampong di Kecamatan Peusangan yang sudah membentuk dan yang belum membentuk qanun gampong.

**Tabel 1.1 Daftar Gampong-Gampong di Kecamatan Peusangan
Kabupaten Bireuen**

NO.	Daftar Jumlah Gampong di Kecamatan Peusangan		
1.	Neuheun	36.	Keude Tanjong
2.	Keude Matang	37.	Bayu
3.	Pante Gajah	38.	Pante Lhong
4.	Panton Geulima	39	Meunasah Meucap
5.	Matang Mesjid	40.	Pante Ara
6.	Matang Cot Paseh	41	Gampong Baro
7.	Paya Meuneng	42.	Gampong Blang Dalam
8.	Tanjong Nie	43.	Krung Baroe babah Krueng
9.	Meunasah Dayah	44.	Cot Puuk
10.	Blang Asan	45.	Alue Punoe
11.	Pante Pisang	46.	Pante Cut
12.	Raya Tambo	47.	Paya Aboe
13.	Raya Dagang	48.	Seuneubok Rawa
14.	Blang Cut	49.	Cot Buket
15.	Putoh	50.	Cot Iju
16.	Uteun Bunta	51.	Krueng Dheu

⁴Wawancara Awal, Dilakukan Pada Hari Senin Tanggal 20 November 2023.

17.	Alue Glumpang	52.	Karieng
18.	Cot Panjoe	53.	Mata mamplam
19.	Paya Lipah	54.	Pulo Naleung
20.	Cot Rabo Baroh	55.	Cot nga
21.	Cot Rabo Tunong	56.	Nicah
22.	Sagoe	57.	Cot Keuranji
23.	Pulo Ue Baroe	58.	Paloh
24.	Cot Keumude	59.	Cot Bada Tunong
25.	Tanoh Mirah	60.	Cot Bada Baroh
26.	Blang Rambong	61.	Cot Bada Barat
27.	Paya Reuhat	62.	Cot Girek
28.	Alue Udeung	63.	Blang Geulanggang
29.	Pulo Pisang	64.	Tanjong Paya
30.	Pante Piyeu	65.	Kapa
31.	Blang Panjoe	66.	Tanjong Mesjid
32.	Meunasah Nibong	67.	Seuneubok Aceh
33.	Krung Baroe Mesjid	68.	Asan Bideuen
34.	Paya Cut	69.	Meunasah Timu
35.	Matang Sagoe		

Sumber: Laporan Tahunan Kecamatan Peusangan Tahun 2023.

Qanun yang sudah disusun oleh 4 gampong di Kecamatan Peusangan adalah *qanun* tentang keamanan dan ketertiban gampong, adat-istiadat, peraturan gampong dan lain sebagainya. *Qanun* gampong tersebut dibentuk atas dasar

aspirasi masyarakat yang disampaikan kepada *Tuha Peut* sehingga *Tuha Peut* menginisiasi dan mengusulkan draf rancangan *qanun* gampong kepada *Kheuchik* untuk dibahas bersama. Dasar hukumnya sudah diatur dalam Qanun Kabupaten Bireuen Pasal 157 Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pemerintahan Gampong bahwa penyusunan rancangan *qanun* gampong dapat dilakukan atas prakarsa Pemerintah Gampong dan dapat juga atas usul inisiatif *Tuha Peut* Gampong. Gampong yang menjadi objek penelitian ada 8 gampong, diantara 8 gampong tersebut ada 4 gampong yang sudah membentuk *qanun* gampong yaitu Gampong Matang Sagoe, Neuheun, Paya Cut, Asan Bideun. Kemudian ada 4 gampong yang belum membentuk *qanun* gampong, yaitu Gampong Meunasah Timu, Keude Matang, Pante Gajah dan Gampong Panton Geulima.

Maka dari itu peneliti ingin mengkaji lebih lanjut mengenai “**Pelaksanaan Fungsi *Tuha Peut* Gampong Dalam Pembentukan *Qanun* Gampong (Studi Penelitian di Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen)**”.

B. Identifikasi Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi *Tuha Peut* Gampong dalam pembentukan *qanun* gampong di Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen?
2. Apa kendala dan upaya penyelesaian pelaksanaan fungsi *Tuha Peut* Gampong dalam pembentukan *qanun* gampong?

C. Tujuan Penelitian dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan:

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan fungsi *Tuha Peut* Gampong dalam pembentukan *qanun* gampong di Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen.
- b. Untuk mengetahui dan menganalisis kendala serta upaya penyelesaian pelaksanaan fungsi *Tuha Peut* Gampong dalam pembentukan *qanun* gampong.

2. Kegunaan Penelitian:

- a. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan kepada peneliti dalam pengembangan hukum serta pemahaman tentang pelaksanaan fungsi *Tuha Peut* Gampong dalam pembentukan *qanun* gampong di Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen.
- b. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Gampong Kabupaten Bireuen supaya memberikan penguatan dan pelatihan khususnya tentang penyusunan *qanun* gampong kepada *Tuha Peut* gampong di Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen.

D. Keaslian Penelitian

Dari pertimbangan inilah peneliti berasumsi bahwa judul yang peneliti angkat untuk penelitian ini layak dan patut untuk diteliti, sehingga bermanfaat bagi seluruh kalangan. Peneliti mengadakan kajian pustaka terhadap beberapa kajian terdahulu yang berhubungan dengan tema tersebut, diantaranya adalah:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Dwi Andika, dengan judul penelitian yaitu “Peran *Rayat Genap Mupakat* Dalam Pembentukan *Qanun* kampung

(Studi Kasus Kampung Despot Linge Kecamatan Linge Kabupaten Aceh Tengah)”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa RGM di Kampung Despot Linge belum membuat *qanun* kampung secara formal dan RGM di Kampung Despot Linge juga belum menerapkan prinsip penulisan *qanun* kampung dan RGM di Kampung Despot Linge sudah membuat *qanun* kampung akan tetapi tidak tertulis. Hal ini cukup di buktikan dengan tidak adanya peraturan secara formal yang di buat oleh *Rayat Genap Mupakat*, walaupun ada beberapa peraturan yang di buat oleh *Rayat Genap Mupakat*, namun itu belum cukup untuk mengatur urusan pemerintahan kampung karna aturan yang dibuat itu tidak tertulis. Kemudian dalam tahapan pembuatan *qanun* kampung *Rayat Genap Mupakat* belum menerapkan prinsip penulisan *qanun* kampung, itu dapat di lihat dari hasil wawancara dan tidak adanya arsip *qanun* kampung itu sendiri.⁵ Perbedaan dengan penelitian sebelumnya yaitu pada penelitian ini mengkaji tentang fungsi *Tuha Peut* Gampong dalam pembentukan *qanun* gampong, sedangkan pada penelitian sebelumnya meneliti tentang peran *Rayat Genap Mupakat* dalam pembentukan *qanun* gampong.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Hafid Wananda, dengan judul penelitian yaitu “Peran *Tuha Peut* Dalam Perumusan *Qanun* Gampong di Gampong Pasar Kota Bahagia Kecamatan Kuala Batee Kabupaten Aceh Barat Daya”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peran *Tuha Peut* dalam perumusan *qanun* gampong masih belum maksimal, karena dalam

⁵Dwi Andika, *Peran Rayat Genap Mupakat Dalam Pembentukan Qanun kampung Studi Kasus kampung Despot Linge Kecamatan Linge Kabupaten Aceh Tengah*, Universitas Islam Negeri Sumatera Utara, Skripsi 2020, hlm. 4.

perumusan *qanun* gampong masih sering terjadi perbedaan pendapat dan mengakibatkan perdebatan dengan sesama perangkat gampong yang terlibat dalam perumusan *qanun* gampong sehingga mengakibatkan perumusan *qanun* gampong menjadi terhambat. Kendala *Tuha Peut* dalam perumusan *qanun* gampong adalah masih kurangnya pemahaman dan ilmu pengetahuan dari setiap anggota *Tuha Peut* serta kurangnya ketegasan *Tuha Peut* didalam mengambil keputusan dalam perumusan *qanun* gampong sehingga perumusan *qanun* gampong menjadi terhambat dan tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat. Penelitian ini menyimpulkan bahwa peran *Tuha Peut* dalam perumusan *qanun* gampong masih belum maksimal dan harus terus di evaluasi lagi kinerja *Tuha Peut* dalam perumusan *qanun* gampong agar kedepan dapat lebih maksimal.⁶ Perbedaan dengan penelitian sebelumnya yakni pada penelitian sebelumnya mengkaji tentang peran *Tuha Peut* dalam perumusan *qanun* gampong, namun pada penelitian ini meneliti tentang fungsi *Tuha Peut* Gampong dalam pembentukan *qanun* gampong di Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen.

3. Penelitian yang dilakukan oleh Musdalizar, dengan judul penelitian yaitu “Pembentukan *Qanun* Gampong Durian Kawan Kabupaten Aceh Selatan Nomor 05 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Sumber Daya Alam Menurut Peraturan Bupati Aceh Selatan Nomor 77 Tahun 2017”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Nomor 05 Tahun 2018

⁶Hafid Wananda, *Peran Tuha Peut Dalam Perumusan Qanun Gampong Di Gampong Pasar Kota Bahagia Kecamatan Kuala Batee Kabupaten Aceh Barat Daya*, Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh, Skripsi 2022, hlm. 4.

Tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Sumber Daya Alam (Adat Pemeliharaan Hutan dan Air) melalui 4 tahapan yaitu pertama, fase pra rancangan dengan mengumpulkan aspirasi masyarakat, kedua, fase perancangan melalui musyawarah dengan berbagai lapisan masyarakat, ketiga, fase penetapan yaitu mengesahkan *qanun* berdasarkan hasil keputusan musyawarah dan keempat, fase pengundangan yaitu penandatanganan oleh *keuchik*. Ditinjau dengan pedoman pembentukan produk hukum gampong yang ada di Aceh Selatan secara prinsip telah sesuai karena menggunakan prinsip musyawarah, namun dari sistematis dan teknis masih banyak yang belum sesuai dengan Peraturan Bupati Aceh Selatan Nomor 77 Tahun 2017.⁷ Perbedaan dengan penelitian sebelumnya yakni pada penelitian ini akan mengkaji tentang fungsi *Tuha Peut* Gampong dalam pembentukan *qanun* gampong, sedangkan penelitian sebelumnya meneliti tentang pembentukan *qanun* gampong.

4. Penelitian yang dilakukan oleh Bohari Muslim, dengan judul penelitian yaitu “Peranan *Rayat Genab Mupakat* Dalam Pembentukan *Qanun* Kampung di Kampung Jerata Kecamatan Ketol Kabupaten Aceh Tengah”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peranan *Rayat Genab Mupakat* pembentukan *qanun* kampung memiliki peranan penting, sementara dalam pelaksanaannya, keterlibatan *Rayat Genab Mupakat* (RGM) tidak sebagaimana mestinya yang merupakan lembaga legislatif, akibat

⁷Musdalizar, *Pembentukan Qanun Gampong Durian Kawan Kabupaten Aceh Selatan Nomor: 05 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Dan Pemanfaatan Sumber Daya Alam Menurut Peraturan Bupati Aceh Selatan Nomor 77 Tahun 2017*, Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh, Skripsi 2021, hlm. 5.

kurangnya sumber daya manusia yang kurang memadai, faktor keuangan dan faktor kurangnya pembinaan dan bimbingan pemerintah daerah kepada *Rayat Genab Mupakat* (RGM) dalam melaksanakan fungsinya.⁸ Perbedaan dengan penelitian sebelumnya yakni pada penelitian akan meneliti tentang fungsi legislasi *Rayat Genap Mupakat* atau *Tuha Peut Gampong*, sedangkan penelitian sebelumnya meneliti tentang Peranan *Rayat Genab Mupakat* dalam pembentukan *qanun* kampung di Kampung Jerata Kecamatan Ketol Kabupaten Aceh Tengah.

5. Penelitian yang dilakukan oleh Akbar Hidayatullah dan Sufyan, dengan judul penelitian yaitu “Kewenangan Majelis Duduk Setikar Kampung Dalam Pembentukan *Qanun* Kampung (Suatu Penelitian di Kecamatan Karang Baru, Kabupaten Aceh Tamiang)”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sebagaimana dimaksud dalam Qanun Kabupaten Aceh Tamiang Nomor 19 Tahun 2009 tentang Pemerintahan Kampung, MDSK memiliki kewenangan salah satunya membentuk *qanun* kampung bersama datok penghulu. Kendala MDSK dalam pembentukan *qanun* kampung yaitu kurangnya sumber daya untuk merumus dan merancang *qanun*, MDSK kurang memahami tugas pokok dan fungsinya sebagai lembaga legislatif di tingkat kampung. Solusi terhadap kendala MDSK dalam pembentukan *qanun* kampung yaitu MDSK harus lebih memahami tugas pokok dan fungsinya, dan pemerintah daerah untuk lebih meningkatkan lagi sumber daya manusia khususnya dalam (*legal drafting*) lewat forum atau

⁸Bohari Muslim, *Peranan Rayat Genab Mupakat Dalam Pembentukan Qanun Kampung di Kampung Jerata Kecamatan Ketol Kabupaten Aceh Tengah*, Resam Jurnal Hukum, Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Muhammadiyah, Aceh Tengah, 2018, Vol. 4, hlm. 45.

sosialisasi agar MDSK dapat menjalankan kewenangannya dengan baik.⁹ Perbedaan dengan penelitian sebelumnya yakni pada penelitian ini akan mengkaji pelaksanaan fungsi *Tuha Peut* Gampong dalam pembentukan *qanun* gampong, sedangkan penelitian sebelumnya meneliti tentang kewenangan Majelis Duduk Sekitar Kampung dalam pembentukan *qanun* gampong.

Adapun yang menjadi persamaan penelitian terdahulu dengan penelitian yang peneliti lakukan yaitu, sama-sama meneliti tentang *Tuha Peut* Gampong walaupun beda fokus dan beda ruang lingkup penelitiannya, sedangkan yang menjadi perbedaannya adalah penelitian yang dilakukan oleh Dwi Andika, fokus penelitiannya pada peran *Rayat Genap Mupakat* dalam pembentukan *qanun* kampung, penelitian yang dilakukan oleh Hafid Wananda fokus penelitiannya pada peran *Tuha Peut* dalam perumusan *qanun* gampong, penelitian yang dilakukan oleh Musdalizar fokus penelitiannya pada pembentukan *qanun* Gampong Durian Kawan, penelitian yang dilakukan oleh Bohari Muslim fokus penelitiannya pada peranan *Rayat Genab Mupakat* dalam pembentukan *qanun* kampung, penelitian yang dilakukan oleh Akbar Hidayatullah dan Sufyan, fokus penelitiannya pada kewenangan Majelis Duduk Setikar Kampung dalam pembentukan *qanun* kampung. Sedangkan penelitian yang peneliti lakukan fokus penelitiannya pada pelaksanaan fungsi *Tuha Peut* Gampong dalam pembentukan *qanun* gampong di Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen.

⁹Akbar Hidayatullah, Sufyan, *Kewenangan Majelis Duduk Setikar Kampung Dalam Pembentukan Qanun Kampung (Suatu Penelitian di Kecamatan Karang Baru, Kabupaten Aceh Tamiang)*, JIM Bidang Hukum Kenegaraan, Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh, 2022, Vol. 6, hlm. 151.

E. Kerangka Teori

Beberapa pemikir yang mencoba membedah hukum selalu berupaya mencantumkan kata “teori” untuk memberikan argumentasi yang meyakinkan bahwa apa yang dijelaskan itu ilmiah, atau paling tidak memberikan gambaran bahwa apa yang dijelaskan itu adalah memenuhi standar teoritis.¹⁰ Teori adalah menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi, suatu teori harus diuji dengan menghadapkan pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidakbenarannya.¹¹

Teori diartikan sebagai ungkapan mengenai kausal yang logis diantara perubahan (*variabel*) dalam bidang tertentu, sehingga dapat digunakan sebagai kerangka fikir (*frame of thinking*) dalam memahami serta menangani permasalahan yang timbul di dalam bidang tersebut”. Fungsi teori dalam penelitian ini adalah memberikan arahan atau petunjuk dan meramalkan serta menjelaskan gejala yang diamati.¹² Dalam penelitian ini, penulis menggunakan beberapa teori hukum yang digunakan sebagai kerangka berpikir yang merupakan pola pikir sistematis dan dapat dijadikan landasan untuk menganalisis dan menjawab suatu permasalahan yang ingin diteliti. Teori-teori hukum tersebut antara lain:

1. Teori Perundang-Undangan

¹⁰Otje Salman dan Anton F.Susanto, *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Bandung, Refika Aditama, 2005, hlm. 45.

¹¹Poerwadarminto, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 1989, hlm. 68.

¹²Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya, Bunga Ilmu, 1987, hlm. 205.

Teori perundang-undangan dapat dipahami sebagai (*gesetzgebungstheorie*), paham perundang-undangan lahir dari proses ber hukum dalam aliran positifisme hukum yang berkembang di eropa daratan. Tujuan utama dibentuknya peraturan perundang-undangan sebagai sebuah kejelasan dan kepastian hukum terhadap proses peyelenggaraan negara di segala aspek.¹³ Secara yuridis berdasarkan Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa “peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.”¹⁴

Lebih lanjut Bagir Manan memberikan pandangannya berkaitan dengan Peraturan Perundang-undangan sebagai sebuah keputusan tertulis dari pihak-pihak tertentu. Ditetapkan atau dikeluarkan oleh lembaga negara atau pejabat yang memiliki wewenang sesuai dengan tingkatan dari keberlakuan peraturan tersebut.¹⁵ Maka untuk memahami peraturan perundang-undangan sebagai peraturan tertulis maka harus merujuk pada ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu meliputi hierarki Peraturan Perundang-undangan, meliputi (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (2) TAP MPR (3) Undang-Undang

¹³Maria Farida, *Laporan Kompedium Bidang Perundang-Undangan, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Badan Pembinaan Hukum Nasional*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, Jakarta, 2008, hlm. 1.

¹⁴Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan perundang-Undangan, pasal 7.

¹⁵Bagir Manan, *Peranan Peraturan perundang-undangan dalam pembinaan hukum nasional*, Armico, Bandung, 1978, hlm. 89.

atau PERPU (4) Peraturan Pemerintah (5) Peraturan Daerah provinsi (6) Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota.

Dalam Pasal 8 ayat (1) juga menjelaskan bahwa Jenis Peraturan Perundang-undangan mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Maka dalam hal ini yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan adalah hukum positif yang berlaku dalam suatu lingkup wilayah kedaulatan hukum Indonesia. Dibentuk dengan menggunakan mekanisme formal sesuai dengan kaidah yang telah ditentukan dalam undang-undang.

a. Teori Hirarki Perundang-Undangan

Hukum sebagai suatu produk keputusan negara merupakan satu kesatuan sistem yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya. Pada pokoknya hukum merupakan suatu bentuk peraturan yang berisikan suatu

larangan, anjuran bahkan berisikan suatu kebolehan,¹⁶ disisi lain validitas hukum sebagaimana Hans Kelsen dalam teori hukum menyatakan bahwa suatu norma adalah milik suatu sistem norma dapat diuji hanya dengan meyakinkan adanya bahwa norma tersebut menderivasikan validitas dari norma dasar yang membentuk tata hukum.¹⁷

Pengembangan terhadap pemikiran Hans Kelsen tentang pemikiran tentang hierarki dan validitas suatu norma yang membentuk piramida lebih lanjut dijelaskan dalam Karya Hans Nawiaski *Allgemeine Rechtslehre als system der rechtlichen grundbegriffe*, dalam karyanya Hans Nawiaski membahas *Theorie von stufenbau der rechtsordnung*, memberikan susunan norma sebagai berikut:

- 1) Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*),
- 2) Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*),
- 3) Undang-undang formal (*formeel gesetz*),
- 4) Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).¹⁸

Staatsfundamentalnorm merupakan norma dasar yang dijadikan acuan untuk membentuk norma yang ada dalam konstitusi, sehingga derajat dari norma dasar memiliki validitas yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan konstitusi. Sehingga keberadaan dari *staatsfundamentalnorm* lebih dulu ada jika dibandingkan dengan

¹⁶Jimly Ashidiqqie, *Perihal Undang-Undang*, Raja Grafindo Press, Jakarta, 2010, hlm.

¹⁷*Ibid.*, hlm. 170.

¹⁸Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 28

konstitusi.¹⁹ Terdapat perbedaan pemikiran yang dimiliki oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiaski tentang penyebutan bentuk norma sesuai dengan hierarkinya.

Dalam pandangan Hans Kelsen norma dasar dalam suatu negara disebut sebagai *basic norm*, sedangkan dalam pemikiran Hans Nawiaski norma dasar dimaknai sebagai *Staats fundamental norm*. Norma fundamental negara sejatinya tidak dapat berubah-ubah, berbeda dengan cara kudeta ataupun revolusi. Dalam Konteks ke-Indonesiaan A. Hamid S Attamimi sebagaimana dikutip oleh Maria Farida dalam Ilmu perundang-undangan mencoba untuk mencocokkan teori yang dikemukakan oleh Hans Nawiaski dengan praktik yang ada di Indonesia.

Adapun tata hukum berdasarkan struktur pemikiran Hans Nawiaski yang dicocokkan oleh A. Hamid S Attamimi sebagai berikut:

- 1) *Staats fundamental norm*, Pancasila (secara tertulis dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945,
- 2) *Staats grundgesetz*, batang tubuh UUD NRI Tahun 1945, TAP MPR, dan konvensi ketatanegaraan,
- 3) *Formel gesetz*, undang-undang,
- 4) *Verordnung en autonome satzung*, secara hierarkis dimulai dari peraturan pemerintah setingkat dengan peraturan bupati dan walikota.

Penempatan Pancasila sebagai *staats fundamental norm* untuk pertama kalinya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia di kemukakan

¹⁹*Ibid.*, hlm. 170.

oleh Notonegoro, Pancasila dilihat sebagai cita hukum (*rechtside*) yang oleh Yudi Latif dalam karyanya Negara Paripurna menyatakan bahwa kedudukan pancasila dalam ketatanegaraan Indonesia layaknya bintang pengarah kehidupan²⁰ masuknya Pancasila sebagai bagian dari hierarki peraturan perundang-undang menurut Jimly Ashidiqqie dapat dijadikan sebagai batu uji bagi hukum positif dalam hierarki norma yang berada di bawahnya.²¹

Secara yuridis dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, tata urutan hierarki perundangan-undangan diatur dalam pasal 7 ayat (1) dengan susunan sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat,
- 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,
- 4) Peraturan Pemerintah,
- 5) Peraturan Presiden,
- 6) Peraturan Daerah Provinsi; dan,
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.²²

Peraturan Perundang-undangan yang diakui dalam undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam ketentuan Pasal 8 ayat 1 meliputi: peraturan yang ditetapkan oleh Majelis

²⁰Yudi Latif, *Negara Paripurna: Sejarah, Rasionalitas dan Aktualitas dari Pancasila*, Gramedia pustaka Utama, Jakarta, 2015, hlm. 1.

²¹*Ibid.*, hlm. 2.

²²Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Permasyarakatan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.²³

Peraturan ini mempunyai kekuatan mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi.²⁴ Dengan demikian menunjukkan bahwa dalam undang-undang tersebut mengakomodir dua jenis norma hukum yakni norma hukum yang berada dalam hierarki dan norma hukum di luar hierarki Peraturan perundang-undangan yang diakui dengan tingkat keberlakuan yang berbeda, dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang berada di atasnya.

b. Perihal Undang-Undang

Peraturan dalam tataran undang-undang berdasarkan pandangan Utrecht, membagi undang-undang dalam dua hal yaitu undang-undang dalam pengertian formil (*wet in formele zin*) dan undang-undang dalam pengertian materil (*wet in materiale zin*). Rumusan pengertian undang-undang dalam arti formal yaitu berupa *van wet I formele zin frekens als de regering en de staten-generaal gezamenlijk in besluit zemen volgens een in*

²³Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²⁴Made Nurmawati, I Gede Marhaendra Wija Atmaja, *Buku Saku Kuliah: Jenis Fungsi dan Materi Muatan Peraturan Peundangan-undangan*, Fakultas hukum Universitas Udayana, 2017, hlm. 17.

de groundweet (yang dimaksud dengan undang-undang dalam arti formil apabila pemerintah bersama dengan parlemen untuk membuat keputusan untuk membentuk undang-undang).

Lebih lanjut kewenangan untuk membentuk undang-undang yang diamanatkan oleh konstitusi berada pada lembaga negara legislatif dan juga eksekutif sesuai dengan *political will* dalam suatu negara. Secara nyata di Indonesia kekuasaan membentuk undang-undang ada pada cabang kekuasaan legislatif. Sedangkan, Pemaknaan terhadap *wet in material zin* adalah *van een wet in materiele zin sprekende we al een besluit van een organ met wetgevende bevoegdeid algemene. Burgers bindende regels bevat* (undang-undang dalam arti materil jika suatu lembaga mempunyai kewenangan untuk membentuk undang-undang mengeluarkan suatu norma yang mengikat masyarakat umum).

Perbedaan secara fundamental terhadap kedua jenis undang-undang tersebut adalah: pertama, undang-undang dalam arti formil dititik beratkan pada proses pembuatannya. Kedua, undang-undang dalam arti materil yaitu berkaitan dengan substansi hukum yang diatur yang mengikat masyarakat secara umum.²⁵ Pada dasarnya kedua konsep tersebut dapat ditemukan dalam satu undang-undang, namun menjadi anomali karena beberapa peristiwa pembentukan undang-undang ternyata tidak merefleksikan norma yang ada dalam masyarakat, namun disesuaikan dengan kehendak penguasa.

²⁵*Ibid.*, hlm. 123.

Dengan demikian undang-undang dalam arti formil belum tentu dapat disebut sebagai undang-undang dalam arti materil, di Indonesia sendiri terhadap suatu produk undang-undang dapat diujikan di Mahkamah Konstitusi untuk menguji konstusionalitas dari undang-undang tersebut dengan konstitusi. Dengan adanya pemisahan antara pemaknaan undang-undang secara materil dan secara formil, hal tersebutpun berimplikasi pada proses pengujian undang-undang yang ada di Mahkamah Konstitusi di bedakan antara pengujian formil dan pengujian materil yang disesuaikan sifatnya berdasarkan pengertiannya.

Lebih lanjut dikemukakan oleh Raz dalam jimly Ashidiqqie yang mencoba merefleksikan pemikiran Hans Kelsen menyatakan bahwa norma memiliki dua tingkatan, terdapat norma original dan norma *derivative*, berdasarkan mekanisme pembentukanya dan berhentinya pengaturan dalam norma tersebut. Norma dasar adalah norma yang dibuat dengan cara dipresuposisikan valid oleh pembentukya dan sebagai norma yang mengayomi norma yang berada di bawahnya.

Sedangkan norma *derivative* dibentuk berdasarkan dua keadaan tertentu yakni: (1) adanya eksistensi dari suatu norma yang berada di atasnya (*a norm creating norm*), dan adanya peristiwa tertentu yang melatar belakangi munculnya norma tersebut (*norm creating by events*).²⁶ (2) Adanya norma derivasi sebagai norma yang muncul atas eksistensi dari peraturan yang lebih tinggi atau norma yang dibentuk oleh pembentuk

²⁶*Ibid.*, hlm. 98.

undang-undangan dalam hal ini DPR tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, keberlakuan norma tersebut sesuai dengan asas keberlakuan hukum yakni *lex superior derogate lex inferiori* (hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi).

c. Materi Muatan Undang-Undang

Secara umum suatu produk hukum yang dibentuk dengan menggunakan mekanisme formal memiliki derajat materi muatan yang berbeda-beda, begitupun dengan undang-undang yang memiliki materi muatan tersendiri. Namun secara umum dalam tataran undang-undang dan peraturan yang berada di bawahnya memiliki materi muatan yang tidak bertentangan dengan konstitusi. Sejatinya penentuan materi muatan dalam pembentukan perundang-undangan secara formal merupakan kebebasan dari badan yang membentuknya sesuai dengan *political will* dari lembaga atau badan yang bersangkutan, namun bandul kebebasan pembentukan isi perundang-undangan diikat oleh asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Adapun Asas-asas pembentukan materi perundang-undangan:

- 1) Pengayoman,
- 2) Kemanusiaan,
- 3) Kebangsaan,
- 4) Kekeluargaan,
- 5) Kenusantaraan,

- 6) Bhinneka tunggal ika,
- 7) Keadilan,
- 8) Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan,
- 9) Ketertiban dan kepastian hukum,
- 10) Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Menurut A. Hamid S. Attamimi dalam pengembangan ilmu perundang-undangan, setidaknya ada beberapa hal yang menjadi materi muatan meliputi:

- 1) Perintah yang diatur secara tegas didalam UUD 1945,
- 2) Perintah untuk diatur dalam undang-undang yang dimuat dalam TAP MPR,
- 3) Mengatur hak asasi manusia secara universal,
- 4) Mengatur hak dan kewajiban dari warga negara,
- 5) Mengatur pembagian kekuasaan negara termasuk kekuasaan yudikatif dan kebebasan hakim,
- 6) Mengatur pokok-pokok lembaga tertinggi negara, lembaga tinggi negara,
- 7) Mengatur pembagian daerah berdasarkan pembagian daerah besar dan daerah kecil,
- 8) Mengatur cara mendapatkan kewarganegaraan,

- 9) Hal-hal yang ditentukan oleh undang-undang untuk diatur oleh undang-undang.²⁷

Materi muatan berdasarkan pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan meliputi:

- 1) Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
- 2) Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang,
- 3) Pengesahan perjanjian internasional tertentu,
- 4) Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi.

d. Lembaga Legislatif

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata lembaga diartikan sebagai asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu), bentuk asli (rupa, wujud), acuan, ikatan, badan atau organisasi dengan tujuan untuk melakukan penyelidikan suatu keilmuan atau melakukan suatu usaha, dan pola perilaku yang mapan yang terdiri dari interaksi sosial yang berstruktur.²⁸ Montesquieu dalam teori trias politika mengemukakan, Lembaga Legislatif merupakan wakil rakyat yang diberikan kekuasaan untuk membuat undang-undang dan menetapkannya.

²⁷A. Hamid S. Attamimi, *Materi Muatan perundang-undangan*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol 15, Tahun 1985, hlm. 59.

²⁸Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)*, Edisi Ketiga, Jakarta, Balai Pustaka, 2003, hlm. 665.

Lebih lanjut hal serupa juga dikemukakan oleh Miriam Budiardjo bahwa lembaga legislatif atau *legislature* mencerminkan salah satu tugas badan tersebut, yaitu *legislate* atau membuat undang-undang.²⁹ John Locke menyebutkan bahwa legislatif merupakan lembaga perwakilan rakyat dengan kewenangan untuk menyusun peraturan yang dibuat pemerintah sebagai wujud kedaulatan tertinggi yang berada di tangan rakyat. Maka dengan begitu, lembaga legislatif harus dengan benar melakukan tugasnya dengan mengatas namakan rakyat dan diharapkan tidak ikut serta menekan kepentingan rakyat.³⁰

Menurut CF. Strong, Lembaga Legislatif merupakan lembaga dengan memegang kekuasaan pemerintahan yang mengurus pembuatan suatu produk hukum, sejauh hukum tersebut memerlukan kekuatan undangundang (*statutory force*). Hal tersebut juga dipertegas oleh Hans Kelsen, bahwa fungsi legislatif merupakan suatu pembentukan norma umum yang dilakukan oleh organ khusus, yang disebut sebagai Lembaga Legislatif.³¹

Lembaga Legislatif memiliki beberapa fungsi, diantaranya: menyerap aspirasi rakyat, mengagregasikan kepentingan rakyat, melakukan rekrutmen politik, mengontrol dan mengawasi kinerja

²⁹Eka Nam Sihombing, *Hukum Kelembagaan Negara*, Yogyakarta, Ruas Media, 2018, hlm. 45.

³⁰Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Jakarta, Gramedia, 2008, hlm, 136.

³¹Yokotani, *Sistem Bikameral di Lembaga Legislatif Berdasarkan Tugas dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (Perbandingan dengan Amerika Serikat, Inggris, dan Argentina)*. *Jurnal, Hukum Progresif*, Vol. XI No. 1 Juni 2017. hlm. 1850.

eksekutif.³² Menurut Miriam Budiardjo, Badan Legislatif memiliki dua fungsi penting, diantaranya: menentukan suatu kebijakan dan membuat undang-undang, sehingga legislatif tersebut diberi hak inisiatif, yakni hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang, dan terutama dibidang *budget* atau anggaran, mengontrol badan eksekutif, bahwa legislatif diharap untuk menjaga tindakan badan eksekutif sesuai dengan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan. Untuk menjalankan tugas tersebut maka badan perwakilan rakyat diberi hak-hak kontrol khusus.³³

John M. Echols menjelaskan fungsi legislasi berasal dari kata “legislasi” atau “*legislation*” yang diartikan sebagai (1) perundang-undangan dan (2) pembuatan undang-undang. Sementara itu untuk kata “*legislation*” merupakan kata asal “*to legislate*” yang berarti mengatur atau membuat undang-undang.³⁴ Menurut Jimly Asshidiqie, fungsi legislasi menyangkut empat bentuk kegiatan, diantaranya:

- 1) Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*),
- 2) Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*),
- 3) Menyetujui atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*),

³²Eka Nam Sihombing, *Hukum Kelembagaan Negara*, Yogyakarta, Ruas Media, 2018, hlm. 45.

³³Miriam Budiardjo, *Op.cit*, hlm. 137.

³⁴John M. Echols, *Dictionary of Law*, Jakarta, Gramedia, 1997, hlm. 353.

- 4) Memberi persetujuan ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.³⁵

Fungsi legislasi merupakan fungsi yang dimiliki anggota DPR RI, DPRD provinsi maupun kabupaten atau kota dalam membentuk Peraturan Daerah (selanjutnya disebut Perda) bersama Gubernur/Bupati/Walikota. Dalam UUD 1945 Pasal 20 ayat (1) dan (2) menjelaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memegang kekuasaan membentuk undang-undang dan pada setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Dalam Pasal 150 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menjelaskan terkait pelaksanaan fungsi pembentukan Perda, diantaranya dilakukan dengan cara:

- 1) Membahas bersama kepala daerah dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda,
- 2) Mengajukan usul rancangan Perda,
- 3) Menyusun program pembentukan Perda bersama dengan kepala daerah.³⁶

Fungsi legislasi merupakan salah satu fungsi penting DPRD untuk merancang dan menyusun kebijakan publik yang akan mengarahkan, menjaga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Disamping itu, dalam menjalankan fungsi legislasi tersebut DPRD

³⁵Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Jakarta, Raja Grafindo, 2010, hlm. 79.

³⁶Pasal 150 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

berperan pula sebagai pengawasan terhadap berjalannya pemerintahan di daerah.

Sesuai dengan fungsi dari DPRD untuk memberikan arah dan kebijakan setiap pembangunan daerah, maka fungsi legislasi dari DPRD merupakan fungsi yang sangat strategis serta terhormat. DPRD sebagai pengemban amanah rakyat memiliki kewenangan untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat daerah dalam melakukan pengembangan serta keinginan dan harapan masyarakat. Adapun dalam melakukan sebuah fungsi melakukan kebijakan serta menjadi penentu arah pembangunan dalam pemerintah daerah, serta perumus kebijakan publik di daerah, maka fungsi legislasi daerah sebagai sarana instrumen awal dalam melakukan pengawasan setiap keinginan dan harapan masyarakat daerah.

2. Teori Efektivitas Hukum

Berdasarkan kamus besar bahasa Indonesia, kata efektivitas berasal dari kata efektif yang berarti adanya efeknya, berhasil guna usaha, tindakan. Sedangkan menurut Emerson sebagaimana dikutip oleh Handayani yang mengatakan bahwa kata efektivitas dapat diartikan sebagai pengukuran dalam artian tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, dan efektivitas menunjukkan seberapa jauh metode yang digunakan dapat mencapai hasil dan tujuan.³⁷

Pendapat yang dikemukakan oleh T. Hani Handoko menyatakan bahwa efektivitas merupakan suatu kemampuan dalam hal memilih tujuan yang tepat atau dalam kalimat lain yaitu suatu peralatan yang tepat dalam rangka mencapai

³⁷Muhammad Miftakhul Huda, Suwandi dan Aunur Rofiq, *implementasi Tanggung Jawab Negara Terhadap Pelanggaran HAM Berat Paniai Perspektif Teori Efektivitas Hukum Soerjono Soekanto*, Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia, Vol. 11, No. 1, Juni 2022, hlm. 123.

tujuan yang ditetapkan. Hal ini terinspirasi dari pernyataan seorang ahli manajemen bernama Peter Drucker yang mendefinisikan efektivitas dan efisiensi. Menurutnya, efektivitas yaitu melaksanakan pekerjaan yang benar (*doing the right things*), sedangkan efisiensi ialah melaksanakan pekerjaan dengan benar (*doing things right*).³⁸

Kata efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Kamus ilmiah populer mendefinisikan bahwa efektivitas sebagai ketetapan penggunaan, hasil guna atau menunjang tujuan. Dalam pendapat lain disebutkan bahwa efektivitas merupakan hasil pengukuran prestasi kerja suatu program atau organisasi. Pengukuran prestasi kerja yang dimaksud terbagi menjadi dua kategori yaitu: Pertama, pengukuran prestasi kerja yang relatif mudah untuk diukur karena standar yang harus terpenuhi bersifat konkret dan teknis. Kedua, pengukuran prestasi kerja yang relatif sukar untuk dilaksanakan disebabkan karena standar yang harus terpenuhi tidak selalu dapat dinyatakan secara konkret.³⁹

Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai. Efektivitas adalah kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi) daripada suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaannya. Jadi efektivitas hukum menurut pengertian di atas mengartikan bahwa indikator

³⁸*Ibid.*,

³⁹*Ibid.*,

efektivitas dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya merupakan sebuah pengukuran dimana suatu target telah tercapai sesuai dengan apa yang telah direncanakan.⁴⁰

Menurut Hans Kelsen, Jika Berbicara tentang efektivitas hukum, dibicarakan pula tentang Validitas hukum. Validitas hukum berarti bahwa norma norma hukum itu mengikat, bahwa orang harus berbuat sesuai dengan yang diharuskan oleh norma-norma hukum, bahwa orang harus mematuhi dan menerapkan norma-norma hukum. Efektifitas hukum berarti bahwa orang benar benar berbuat sesuai dengan norma-norma hukum sebagaimana mereka harus berbuat, bahwa normanorma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi.⁴¹

Teori Efektivitas (Soerjono Soekanto) Hukum sebagai kaidah merupakan patokan mengenai sikap tindak atau perilaku yang pantas. Metode berpikir yang dipergunakan adalah metode deduktif-rasional, sehingga menimbulkan jalan pikiran yang dogmatis. Di lain pihak ada yang memandang hukum sebagai sikap tindak atau perilaku yang teratur (ajeg). Metode berpikir yang digunakan adalah induktif empiris, sehingga hukum itu dilihatnya sebagai tindak yang diulang-ulang dalam bentuk yang sama, yang mempunyai tujuan tertentu.⁴²

Dari beberapa definisi efektivitas di atas, bahwa yang dimaksud dengan efektivitas adalah suatu tingkatan atau tolak ukur keberhasilan dari suatu tindakan atau usaha yang telah ditetapkan sebelumnya. Berdasarkan peraturan perundang-undangan, baik yang tingkatnya lebih tinggi maupun lebih rendah bertujuan agar

⁴⁰Sabian Usman, *Dasar-Dasar Sosiologi*, Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2009, hlm. 13.

⁴¹*Ibid.*, hlm. 12.

⁴²Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, Jakarta: Universitas Indonesia, 1976, hlm. 45.

masyarakat maupun aparat penegak hukum dapat melaksanakannya secara konsisten dan tanpa adanya diskriminasi yang membedakan masyarakat yang satu dengan masyarakat lainnya. Semua orang dianggap sama di hadapan hukum (*equality before the law*). Namun, dalam realitasnya peraturan perundang-undangan yang ditetapkan seringkali dilanggar, sehingga aturan itu tidak berlaku efektif. Ketidakefektifan undang-undang bisa disebabkan karena undang yang kabur atau tidak jelas, aparat yang tidak konsisten dan atau masyarakat yang tidak mendukung pelaksanaan dari undang-undang tersebut. Apabila undang-undang itu dilaksanakan dengan baik, maka undang-undang itu dikatakan efektif. Teori yang mengkaji hal inilah yang disebut dengan teori efektivitas hukum.

Efektif atau tidaknya suatu hukum menurut teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu:

- a. Faktor hukum itu sendiri,
- b. Faktor penegak hukum, ialah pihak-pihak yang membuat maupun menerapkan hukum,
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum,
- d. Faktor masyarakat, ialah kesadaran masyarakat untuk mematuhi suatu peraturan perundangundangan yang kerap disebut derajat kepatuhan,
- e. Faktor kebudayaan, ialah sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.⁴³

Menurut Soerjono Soekanto ukuran efektivitas pada elemen pertama adalah peraturan itu sendiri yaitu:

⁴³Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. 2008, hlm. 8.

- a. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis.
- b. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup selaras, secara hierarki dan horizontal tidak ada pertentangan.
- c. Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi.
- d. Pempublikasian peraturan-peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada.⁴⁴

Efektivitas hukum dalam tindakan atau realita hukum dapat diketahui apabila seseorang menyatakan bahwa suatu kaidah hukum berhasil atau gagal mencapai tujuannya, maka hal itu biasanya diketahui apakah pengaruhnya berhasil mengatur sikap tindak atau perilaku tertentu sehingga sesuai dengan tujuannya atau tidak. Efektivitas hukum artinya efektivitas hukum akan disoroti dari tujuan yang ingin dicapai, yakni efektivitas hukum. Salah satu upaya yang biasanya dilakukan agar supaya masyarakat mematuhi kaidah hukum adalah dengan mencantumkan sanksisanksinya. Sanksi-sanksi tersebut bisa berupa sanksi negatif atau sanksi positif, yang maksudnya adalah menimbulkan rangsangan agar manusia tidak melakukan tindakan tercela atau melakukan tindakan yang terpuji.

Diperlukan kondisi-kondisi tertentu yang harus dipenuhi agar hukum mempunyai pengaruh terhadap sikap tindak atau perilaku manusia. Kondisikondisi yang harus ada adalah antara lain bahwa hukum harus dapat dikomunikasikan. Komunikasi hukum lebih banyak tertuju pada sikap, oleh

⁴⁴Muhammad Miftakhul Huda, Suwandi dan Aunur Rofiq, *Op.cit.*, hlm. 125.

karena sikap merupakan suatu kesiapan mental sehingga seseorang mempunyai kecenderungan untuk memberikan pandangan yang baik atau buruk, yang kemudian terwujud di dalam perilaku nyata. Apabila yang dikomunikasikan tidak bisa menjangkau masalah-masalah yang secara langsung dihadapi oleh sasaran komunikasi hukum maka akan dijumpai kesulitan-kesulitan. Hasilnya yaitu hukum tidak punya pengaruh sama sekali atau bahkan mempunyai pengaruh yang negatif. Hal itu disebabkan oleh karena kebutuhan mereka tidak dapat dipenuhi dan dipahami, sehingga mengakibatkan terjadinya frustrasi, tekanan, atau bahkan konflik.⁴⁵

3. Teori Kewenangan

Berbicara Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata Negara dan hukum administrasi. Pentingnya kewenangan ini sehingga F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek menyatakan: “*Het Begrip bevoegdheid is dan ook een kembegrip in he staats-en administratief recht*”.⁴⁶ Dari pernyataan ini dapat ditarik suatu pengertian bahwa wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata Negara dan hukum administrasi.

Teori kewenangan hukum adalah kerangka konseptual yang menggambarkan dan menjelaskan hak dan wewenang lembaga atau individu dalam sistem hukum untuk membuat, menafsirkan, dan menegakkan hukum. Ini melibatkan pemahaman tentang sumber-sumber kewenangan, batas-batasnya, dan bagaimana kewenangan ini dijalankan dalam praktiknya. Beberapa aspek yang relevan dengan teori kewenangan hukum termasuk:

⁴⁵*Ibid.*, hlm. 51.

⁴⁶Nur Basuki Winanrno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi, laksana mediatama*, Yogyakarta, 2008, hlm. 65.

- a. Sumber Kewenangan: Ini merujuk pada dasar atau landasan dari mana kewenangan hukum berasal. Sumber kewenangan dapat bervariasi dari satu sistem hukum ke sistem hukum lainnya, tetapi umumnya mencakup konstitusi, undang-undang, peraturan, preseden hukum, dan tradisi hukum.
- b. Pembagian Kewenangan: Konsep ini mengacu pada cara di mana kewenangan hukum dibagi antara berbagai lembaga atau badan dalam sistem hukum. Pembagian kewenangan ini dapat terjadi secara vertikal antara pemerintah pusat dan daerah, serta secara horizontal antara cabang-cabang pemerintah seperti eksekutif, legislatif, dan yudikatif.
- c. Penegakan Kewenangan: Ini berkaitan dengan cara di mana lembaga atau individu yang diberi kewenangan hukum menerapkan dan menegakkan hukum. Proses penegakan hukum dapat melibatkan penyelidikan, penuntutan, pengadilan, dan penerapan sanksi.
- d. Kontrol Kewenangan: Aspek ini mencakup mekanisme dan proses yang digunakan untuk memastikan bahwa kewenangan hukum digunakan secara tepat dan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum dan keadilan. Kontrol kewenangan dapat dilakukan melalui pengawasan internal oleh lembaga atau melalui proses pengawasan eksternal seperti keberatan hukum atau pengujian konstitusionalitas.
- e. Kewenangan Subjektif dan Objektif: Konsep ini membedakan antara kewenangan yang dimiliki secara pribadi oleh individu atau lembaga tertentu (kewenangan subjektif) dengan kewenangan yang diberikan secara umum kepada lembaga atau badan tertentu (kewenangan objektif).

Teori kewenangan hukum penting dalam memahami bagaimana sistem hukum beroperasi dan bagaimana keputusan hukum dibuat dan dilaksanakan. Ini juga berperan dalam menentukan keseimbangan kekuasaan antara lembaga-lembaga pemerintah dan hak-hak individu dalam masyarakat.

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan “*authority*” dalam bahasa Inggris dan “*bevoegdheid*” dalam bahasa Belanda. *Authority* dalam *Black’s Law Dictionary* diartikan sebagai *Legal Power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties.*⁴⁷ (kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak, hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik).

Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum.⁴⁸

- a. Komponen pengaruh adalah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.
- b. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya.
- c. Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

⁴⁷*Ibid.*,

⁴⁸*Ibid.*, hlm. 66.

Sejalan dengan pilar utama Negara hukum yaitu asas legalitas (*legaliteits beginselen* atau *wetmatigheid van bestuur*), atas dasar prinsip tersebut bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan Perundang-undangan. Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang pemerintah yaitu: atribusi dan delegasi; kadang-kadang juga, mandat, ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang.⁴⁹

Demikian juga pada setiap perbuatan pemerintah diisyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Tanpa adanya kewenangan yang sah, seorang pejabat atau badan tata usaha negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan pemerintah. Kewenangan yang sah merupakan atribut bagi setiap pejabat atau bagi setiap badan. Kewenangan yang sah bila ditinjau dari sumber darimana kewenangan itu lahir atau diperoleh, maka terdapat tiga kategori kewenangan, yaitu Atribusi, Delegatif dan Mandat, yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Kewenangan Atribusi

Kewenangan atribusi biasanya digariskan atau berasal dari adanya pembagian kekuasaan oleh peraturan Perundang-undangan. Dalam pelaksanaan kewenangan atributif ini pelaksanaannya dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan yang tertera dalam peraturan dasarnya. Terhadap kewenangan atributif mengenai tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada pejabat atau badan sebagaimana tertera dalam peraturan dasarnya.

b. Kewenangan Delegatif

⁴⁹*Ibid.*, hlm. 70.

Kewenangan Delegatif bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan Perundang-undangan. Dalam hal kewenangan delegatif tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi wewenang tersebut dan beralih pada delegataris.

c. Kewenangan Mandat

Kewenangan Mandat merupakan kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah. Kewenangan mandat terdapat dalam hubungan rutin atasan dan bawahan, kecuali bila dilarang secara tegas.

Dalam kaitannya dengan konsep atribusi, delegasi, mandat itu dinyatakan oleh J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, bahwa:⁵⁰

- a. *With attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is intial (originair), which is to say that is not derived from a previously non sexistent powers and assigns them to an authority.*
- b. *Delegations is the transfer of an acquird attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that has acquired the power) can exercise power its own name.*
- c. *With mandate, there is no transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the other body mandataris) to make decisions or take action in its name.*

⁵⁰*Ibid.*, hlm. 74.

Brouwer berpendapat pada atribusi, kewenangan diberikan kepada suatu badan administrasi oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan putusan kewenangan sebelumnya dan memberikannya kepada yang berkompeten. Delegasi ditransfer dari kewenangan atribusi dari suatu badan administrasi yang satu kepada yang lainnya, sehingga delegator/ delegans (badan yang telah memberikan kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya. Pada mandat tidak terdapat suatu transfer kewenangan, tetapi pemberi mandat (mandans) memberikan kewenangan kepada badan lain (mandataris) untuk membuat suatu keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya, Ada perbedaan yang mendasar yang lain antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang siap ditransfer, tidak demikian dengan delegasi. Dalam kaitan dengan asas legalitas kewenangan tidak dengan didelegasikan secara besar-besaran, akan tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi.

Konsep kewenangan dalam hukum administrasi Negara berkaitan dengan asas legalitas, dimana asas ini merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai bahan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintah dan kenegaraan disetiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum yang menganut sistem hukum eropa continental. Asas ini dinamakan juga kekuasaan undang-undang (*de*

heerschappij van de wet)⁵¹. Asas ini dikenal juga didalam hukum pidana (*nullum delictum sine previa lege peonale*) yang berarti tidak ada hukuman tanpa undang-undang).⁵² Didalam hukum administrasi negara asas legalitas ini mempunyai makna *dat het bestuur aan wet is onderworpen*, yakni bahwa pemerintah tunduk kepada undang-undang. Asas ini merupakan sebuah prinsip dalam Negara hukum.

Teori kewenangan atau teori wewenang adalah sebuah konsep yang penting dalam hukum dan pemerintahan. Ini mengacu pada kewenangan atau kekuasaan yang diberikan kepada sebuah entitas atau lembaga untuk melakukan tindakan atau membuat keputusan yang sah. Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang itu sendiri yaitu suatu spesifikasi dari kewenangan yang artinya barang siapa disini adalah subyek hukum yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka subyek hukum berwenang untuk melakukan sesuatu tersebut dalam kewenangan karena perintah undang-undang. Dalam penelitian ini yang menjadi subyek hukumnya adalah *Tuha Peut* Gampong yang diberi wewenang untuk membentuk undang-undang atau *qanun* gampong. Kesimpulan yang dapat diambil tentang teori kewenangan adalah:

- a. Dasar Hukum: Teori kewenangan didasarkan pada prinsip-prinsip hukum yang memastikan bahwa tindakan atau keputusan yang diambil oleh suatu lembaga atau individu memiliki landasan yang sah dalam hukum yang berlaku.

⁵¹Eny Kusdarini, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara Dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, UNY Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 89.

⁵²*Ibid.*,

- b. Pembatasan dan Pengawasan: Kewenangan tidak bersifat tanpa batas. Biasanya, kewenangan diberikan dengan pembatasan tertentu untuk mencegah penyalahgunaan atau keputusan yang tidak sesuai. Pengawasan atas penggunaan kewenangan juga diperlukan untuk memastikan akuntabilitas.
- c. Peran Pemerintah: Di dalam struktur pemerintahan, teori kewenangan memainkan peran penting dalam menentukan kewenangan antara berbagai cabang pemerintah, seperti eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Ini membantu mencegah konsentrasi kekuasaan yang berlebihan di satu tangan.
- d. Perlindungan Hak Asasi: Dalam banyak kasus, teori kewenangan juga bertujuan untuk melindungi hak asasi individu. Kewenangan yang disalahgunakan dapat mengancam kebebasan dan hak-hak individu, oleh karena itu, perlindungan hukum terhadap kewenangan sangat penting.
- e. Keadilan dan Keseimbangan: Prinsip-prinsip teori kewenangan juga berkontribusi pada pencapaian keadilan dan keseimbangan dalam sistem hukum dan pemerintahan. Dengan memastikan bahwa kewenangan didasarkan pada hukum yang adil dan proporsional, teori ini membantu memastikan bahwa kepentingan semua pihak dihormati.

Secara keseluruhan, teori kewenangan adalah fondasi penting dalam hukum dan pemerintahan yang memastikan bahwa kekuasaan dipertanggungjawabkan, adil, dan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum yang berlaku.

F. Tinjauan Pustaka

1. Konsep *Tuha Peut* Gampong

a. Pengertian *Tuha Peut*

Tuha Peut atau nama lain adalah badan perwakilan dari unsur ulama, tokoh masyarakat (termasuk pemuda dan perempuan), tokoh adat dan intelektual desa yang fungsinya melindungi adat, memungkinkan pemanfaatan kembali desa, menampung dan membimbing aspirasi masyarakat, serta mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan desa. *Tuha Peut* merupakan salah satu lembaga adat yang memiliki kekuatan untuk menyelesaikan perselisihan antar anggota masyarakat gampong dalam *Qanun* Lembaga Adat.⁵³

Tuha Peut sebagai salah satu perangkat kelembagaan pada struktur gampong mempunyai fungsi tersendiri yaitu untuk memperkuat fungsi serta tugas wewenang *Keuchik* dalam menjalankan tugas utama serta fungsi selaku pemimpin gampong. *Keuchik* merupakan pemimpin atau “ku” (bahasa Aceh berarti “Bapak” gampong), sedangkan *Teungku* diibaratkan sebagai “ma” (bahasa Aceh berarti “ibu”) yang artinya penggambaran kaitan tata cara serta agama.⁵⁴

Fungsi utama *Tuha Peut* adalah menjaga ketertiban sosial, menyelesaikan konflik lokal, dan memfasilitasi kegiatan komunal. Mereka

⁵³Yulia, dkk, *Penguatan Lembaga Adat Tuha Peut dalam Penyelesaian Sengketa di Kecamatan Sawang*, Jurnal Aplikasi Teknik dan Pengabdian Masyarakat, Vol. 5 No. 1 Maret 2021, hlm. 8.

⁵⁴Sulaiman, *Penyelesaian Sengketa dalam Masyarakat Gampong di Aceh setelah Lahirnya Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh*, Jurnal Ilmu Hukum Litigasi, Vol 10, No 12, 2011, hlm. 12.

juga berperan dalam menjaga tradisi adat dan nilai-nilai budaya masyarakat Aceh. Meskipun posisi *Tuha Peut* adalah yang paling senior dalam struktur pemerintahan lokal tradisional, namun dalam sistem pemerintahan modern, posisi ini bisa berada di bawah kepala desa atau kepala gampong yang diangkat secara resmi oleh pemerintah daerah. Peran *Tuha Peut* dalam masyarakat Aceh sangat dihormati dan memiliki pengaruh yang kuat dalam mengarahkan kehidupan sehari-hari masyarakat setempat. Namun, dengan perkembangan pemerintahan modern dan pendekatan demokratis, peran dan kekuasaan mereka mungkin telah mengalami perubahan dalam beberapa kasus, tergantung pada struktur pemerintahan lokal dan regulasi yang berlaku.

Tuha Peut merupakan lembaga gampong yang hampir menyerupai peran legislatif ditingkat gampong-gampong. Sedangkan untuk eksekutif merupakan unsur dari *Keuchik* dan perangkat Imum Meunasah. Unsur-unsur *Tuha Peut* terdiri dari masyarakat gampong yang dipilih oleh masyarakat gampong itu sendiri secara musyawarah dan mufakat.⁵⁵ Dari pengertian yang dijelaskan di atas maka dapat disimpulkan bahwa *Tuha Peut* merupakan badan perwakilan dari lembaga adat gampong atau masyarakat gampong dan mewakili seluruh elemen masyarakat.

b. Sejarah *Tuha Peut*

Dalam sejarah Aceh, sejak zaman Sultan Iskandar Muda (memerintah 1607-1636 M), Aceh telah memiliki pemerintahan sendiri, dimulai dari tingkat pemerintahan paling bawah yaitu Gampong. Lembaga yang termasuk

⁵⁵Delfi, Suganda, *Fungsi Strategis Tuha Peut dalam Melakukan Pengawasan dan Pencegahan Korupsi Dana Gampong*, Al-Idarah, Jurnal Manajemen dan Administrasi Islam Vol. 2, No. 1, 2018, hlm. 62.

dalam Gampong antara lain Dewan Adat Aceh, Imum Mukim, kepala pemerintahan Mukim. Imam *chik*, imam masjid-masjid setingkat Mukim, yaitu mereka yang memimpin kegiatan kemasyarakatan yang berkaitan dengan bidang keislaman dan pelaksanaan syariat Islam di wilayah Mukim. Kemudian Juga yang memerintah di Gampong adalah *Keuchik*, ketua Masyarakat Adat Gampong, yang bertanggung jawab untuk mengelola pemerintahan Gampong.

Kemudian ada badan pembantu Gampong dan Mukim, yang disebut *Tuha Peut*, yang berperan untuk menasihati *Keuchik* dan Imum Mukim tentang masalah pemerintahan, hukum, adat, dan adat masyarakat, dan melakukan segala sesuatu di Gampong dan Mukim untuk menyelesaikan perselisihan. tingkat. Untuk mendukung peran tersebut, lembaga adat tersebut diberdayakan untuk menyelesaikan sengketa yang timbul di masyarakatnya.⁵⁶

Tuha Peut berfungsi sebagai penguasa gampong dalam hirarki sosial Aceh dan memiliki fungsi, peran dan kekuatan dari segi hukum dan masyarakat. *Tuha Peut* berperan penting dalam keberlangsungan dan kedinamisan pemerintahan Gampong dan masyarakatnya. Tetapi dengan dalih dan faktor apa seperempat abad terakhir menghilang, seolah-olah publik melennya. Hal ini sejalan dengan diundangkannya UU No 5 Tahun 1979 tentang pemerintahan desa. Keberadaan kedua undang-undang tersebut telah lama menggantikan dan menunda keberadaan *Tuha Peut*.⁵⁷

⁵⁶H.Badruzaman Ismail, dkk, *Sejarah Adat Aceh (2002-2006)*, Provinsi Aceh, Majelis Adat Aceh, 2012, hlm. 60-61.

⁵⁷Misri A. Muchsin, *Jeumala*, Aceh, Majelis Adat Aceh, 2011. hlm. 30-32.

Tuha Peut sempat menghilang dalam siklus pemerintahan Gampong di Aceh, keberadaan *Tuha Peut* dapat dikendalikan dengan ditetapkannya Perda Provinsi Aceh No. 7 Tahun 2000 tentang penyelenggaraan kehidupan adat dan Qanun Aceh No. 5 Tahun 2003 tentang pemerintahan gampong. Diprediksi dapat dibatalkan. Fungsi dan peran aslinya. Badan ini bertindak sebagai perwakilan dan mitra Gampong sebagai setara dengan Pemerintah Gampong dalam mengelola pemerintahan Gampong dan juga sebagai istilah Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) dan Lembaga Musyawarah Desa (LMD) digunakan sebagai alternatif untuk Keterwakilan Badan Desa berdasarkan UU No 5 Tahun 1979 tentang pemerintahan desa.

c. Tujuan dan Manfaat Dibentuknya *Tuha Peut*

Pembentukan lembaga *Tuha Peut* mempunyai tujuan tersendiri. Adapun tujuan dibentuknya Lembaga *Tuha Peut* yaitu:

- 1) Untuk memberikan saran dan pertimbangan kepada Keuchik.
- 2) Untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan reusam (peraturan) dan keputusan *Keuchik*.
- 3) Untuk melaksanakan fungsi pengawasan, yaitu meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan *reusam* gampong, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja gampong, keputusan-keputusan dan pelaksanaan lain dari *Keuchik*.
- 4) Untuk memberikan persetujuan terhadap pembentukan, penggabungan dan penghapusan gampong.

- 5) Untuk membentuk satuan tugas/panitia dalam penetapan pemilihan *Keuchik*.
- 6) Untuk menyetujui dan menetapkan *Keuchik* yang terpilih.⁵⁸

Tuha Peut sebagai sub perangkat lembaga gampong, memiliki makna, fungsi, peran dan kewenangan sendiri untuk memperkuat fungsi dan tugas kewenangan *Keuchik* dalam menjalankan tugas pokok dan fungsi selaku pemimpin gampong. Manfaat dibentuknya lembaga *Tuha Peut* diantaranya adalah sebagai berikut:

- 1) Terjalannya kerjasama yang baik didalam desa.
- 2) Terciptanya kerukunan antar warga.
- 3) Terpeliharanya keamanan didalam desa.
- 4) Terpeliharanya adat-istiadat gampong (desa).
- 5) Sebagai tempat Musyawarah.⁵⁹

d. Tugas dan Fungsi *Tuha Peut*

Adapun tugas dan fungsi *Tuha Peut* Gampong dalam *Qanun* Kabupaten Bireuen Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pemerintahan Gampong sebagai berikut:

Tuha Peut Gampong mempunyai fungsi:

- 1) Membahas dan menyepakati Rancangan *Qanun* Gampong bersama *Keuchik*
- 2) Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Gampong
- 3) Melakukan pengawasan kinerja *Keuchik*

⁵⁸Majelis Adat Aceh dan UNDP, *Pedoman Peradilan Adat di Aceh*, Banda Aceh, Majelis Adat Aceh, 2008, hlm. 61.

⁵⁹*Qanun* Aceh Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Lembaga Adat.

4) Melaksanakan penyelesaian perkara-perkara Adat.

Kemudian *Tuha Peut* Gampong mempunyai tugas:

- 1) Menggali, menampung, mengelola dan menyalurkan aspirasi masyarakat
- 2) Menyelenggarakan musyawarah Gampong
- 3) Membentuk panitia pemilihan *Keuchik*
- 4) Menyelenggarakan musyawarah Gampong khusus untuk pemilihan *Keuchik* antar waktu
- 5) Membahas dan menyepakati rancangan *Qanun* Gampong bersama *Keuchik*
- 6) Melaksanakan pengawasan terhadap kinerja *Keuchik*
- 7) Melakukan evaluasi terhadap laporan keterangan penyelenggaraan Pemerintahan Gampong
- 8) Menciptakan hubungan kerja yang harmonis dengan Pemerintah Gampong dan lembaga Gampong lainnya
- 9) Melaksanakan tugas lain yang diatur dalam Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.

e. Fungsi Legislasi *Tuha Peut*

Menurut Jimly Asshiddiqie, Fungsi Legislasi adalah fungsi untuk membentuk undang-undang. Fungsi ini merupakan fungsi utama lembaga perwakilan rakyat berupa fungsi pengaturan (*regelende function*). Fungsi pengaturan merupakan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan

membatasi.⁶⁰ fungsi legislasi memiliki empat bentuk kegiatan yaitu pertama, prakarsa pembuatan undang-undang, kedua, pembahasan rancangan undang-undang, ketiga, persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang dan keempat, pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.⁶¹

Fungsi legislasi merupakan salah satu fungsi penting *Tuha Peut* untuk merancang dan menyusun kebijakan publik yang akan mengarahkan, menjaga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Disamping itu, dalam menjalankan fungsi legislasi tersebut *Tuha Peut* berperan pula sebagai pengawasan terhadap berjalannya pemerintahan di gampong.

Dalam Undang-Undang Desa Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Pasal 55 Huruf a menyatakan bahwa Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi legislasi yaitu membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa bersama kepala desa. Selain membahas peraturan desa, Badan Permusyawaratan Desa atau *Tuha Peut* juga berhak mengusulkan rancangan peraturan desa kepada Kepala Desa atau *Keuchik*.

Dapat diketahui bahwa Fungsi legislasi *Tuha Peut* Gampong adalah untuk mengatur berbagai aspek kehidupan masyarakat di tingkat gampong. Beberapa fungsi legislasi *Tuha Peut* Gampong antara lain:

⁶⁰Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007, hlm. 161.

⁶¹Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2009, hlm. 299.

- 1) Regulasi Sosial: Aturan-aturan dalam legislasi *Tuha Peut* Gampong biasanya mencakup norma-norma sosial dan adat yang mengatur perilaku masyarakat dalam kehidupan sehari-hari, seperti pernikahan, pertanian, dan perdagangan.
- 2) Penyelesaian Sengketa: *Tuha Peut* Gampong sering berperan dalam menyelesaikan sengketa antara warga gampong, baik itu dalam hal pertanahan, keluarga, atau permasalahan lainnya, berdasarkan tradisi adat yang berlaku.
- 3) Pengaturan Tata Kelola: Legisasi tersebut juga bisa mencakup aturan-aturan terkait tata kelola desa atau gampong, seperti pemilihan kepala desa atau gampong, pembagian sumber daya, dan pengelolaan keuangan desa.
- 4) Pemberdayaan Masyarakat: Melalui legislasi *Tuha Peut* Gampong, masyarakat dapat terlibat aktif dalam proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kepentingan dan kebutuhan mereka, sehingga mendorong partisipasi masyarakat dalam pembangunan lokal.
- 5) Pemeliharaan Budaya dan Tradisi: Legisasi *Tuha Peut* Gampong juga dapat berfungsi untuk melestarikan dan memelihara budaya dan tradisi lokal, seperti adat istiadat, kesenian tradisional, dan nilai-nilai budaya yang dimiliki oleh masyarakat setempat.

Dengan demikian, legislasi *Tuha Peut* Gampong memiliki peran yang sangat penting dalam menjaga keseimbangan dan keharmonisan kehidupan

masyarakat di tingkat desa atau gampong di Aceh, serta memperkuat identitas dan keberlanjutan budaya lokal.

f. Dasar Hukum *Tuha Peut*

- 1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pemerintah Desa
- 2) Permendagri 110 tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa
- 3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh
- 4) Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Majelis Adat Aceh
- 5) Qanun Nomor 5 Tahun 2003 Tentang Pemerintahan Gampong
- 6) Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pemerintah Gampong.

Berdasarkan landasan hukum di atas, dapat dipahami bahwa lembaga *Tuha Peut* memiliki pengaruh hukum yang kuat dalam Pemerintahan Gampong, sehingga peranannya dalam legislasi sangat besar dan penting.

2. Konsep Qanun

a. Pengertian *Qanun*

Qanun dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dikenal dengan nama “*Kanun*”, yang artinya adalah undang-undang, peraturan, kitab undang-undang, hukum dan kaidah.⁶² Adapun pengertian *qanun* menurut kamus Bahasa Arab adalah undang-undang, kebiasaan atau adat.⁶³ Dapat dipahami bahwa pengertian dari *qanun* adalah suatu peraturan perundang-undangan atau aturan hukum yang berlaku di suatu daerah, dalam hal ini *qanun* hanya

⁶²Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 442.

⁶³Mahmud Yunus, *Kamus Arab-Indonesia*, Hidakarya Agung, Jakarta, 1989, hlm. 357.

berlaku di Aceh. Pengertian *qanun* tidaklah sama dengan Perda, karena isi dari *qanun* haruslah berlandaskan pada asas ke-islaman atau tidak boleh bertentangan dengan syari'at Islam.

Qanun Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh (Pasal 1 butir 21 UUPA). Definisi *qanun* ini memberikan pemahaman bahwa *qanun* di Aceh terdiri atas dua kategori yaitu *qanun* yang mengatur materi penyelenggaraan pemerintahan dan *qanun* yang mengatur materi penyelenggaraan kehidupan masyarakat Aceh. *Qanun* Aceh yang memuat materi hukum syariah termasuk dalam kategori *qanun* yang berkaitan dengan penyelenggaraan kehidupan masyarakat Aceh.

Namun dalam hal hirarki hukum di Indonesia, sesuai dengan ketentuan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, kedudukan *qanun* dipersamakan dengan Perda di daerah lainnya. Menurut UU No. 10 Tahun 2004 disebutkan bahwa:⁶⁴ jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut: UUD RI Tahun 1945, UU/Peraturan Pemerintah Pengganti UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah. Pada penjelasan Pasal 7 disebutkan bahwa: Termasuk dalam jenis peraturan daerah provinsi adalah *qanun* yang berlaku di Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Perdasus serta Perdasi yang berlaku di Provinsi Papua.

⁶⁴Pasal 7 UU No. 10 Tahun 2004

Qanun tidaklah sama dengan Perda, karena isi dari *qanun* haruslah berlandaskan pada asas keislaman atau tidak boleh bertentangan dengan syariat Islam. Tetapi dalam hal hirarki hukum di Indonesia, sesuai dengan ketentuan UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, kedudukan *qanun* dipersamakan dengan Perda di daerah lainnya. Menurut UU No.10 Tahun 2004 disebutkan bahwa:⁶⁵ jenis dan hirarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- 1) UUD RI Tahun 1945
- 2) UU/Peraturan Pemerintah Pengganti UU
- 3) Peraturan Pemerintah
- 4) Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah.

b. Sejarah *Qanun* di Aceh

Masyarakat Aceh mengenal *qanun* dalam *Hadih Maja* yaitu ajaran atau doktrin atau kata-kata petuah dari orang-orang tua yang berbunyi “*Adat bak puteu meureuhom, Hukom bak syiah Ulama, Kanun bak Putroe Phang, Reusam bak Laksamana*”. *Hadih Maja* tersebut merupakan konsep pembagian kekuasaan dalam negara, yang diartikan:

- 1) Kekuasaan eksekutif dan politik (adat) adalah ditangan sultan
- 2) Kekuasaan yudikatif atau pelaksanaan hukum berada ditangan ulama yang menjadi Kadli Malikul Adil
- 3) kekuasaan legislatif atau kekuasaan pembuat undang-undang berada ditangan rakyat yakni Majelis Mahkamah Rakyat, yang dalam *Hadih*

⁶⁵Pasal 7 UU No. 10 Tahun 2004

Maja dilambangkan oleh “*Putro Phang*” atau Puteri Pahang, karena pembentukan Majelis Mahkamah Rakyat diinisiasi oleh Puteri Pahang yang saat itu menjadi Permaisuri Sultan Iskandar Muda

- 4) Dalam keadaan perang, segala kekuasaan berada pada Panglima Tertinggi Angkatan Perang, yaitu Laksamana.⁶⁶

Asal muasal *Hadih Maja* “*Kanun bak Putro Phang*” di atas terjadi pada masa Sultan Iskandar Muda terkait satu kasus *faraidh* (pembagian harta warisan) antara ahli waris perempuan dengan ahli waris laki-laki. Ahli waris perempuan mendapat sawah dan ahli waris laki-laki mendapat rumah. Ahli waris perempuan diputuskan untuk meninggalkan rumah warisan karena akan ditempati ahli waris laki-laki. Tetapi ahli waris perempuan tidak bersedia, karena tidak memiliki rumah sebagai tempat tinggal. Kasus ini kemudian sampai kepada Permaisuri Putri Pahang, dan membela ahli waris perempuan dengan alasan perempuan yang tidak memiliki rumah tidak bisa tinggal di Meunasah, seperti laki-laki. Pembelaan Putri Pahang ini disetujui Sultan Iskandar Muda, dan sejak itulah menjadi hukum (*qanun*) dan kemudian ditetapkan dalam *qanun* melalui Majelis Mahkamah Rakyat dimasa pemerintahan Ratu Tajul Alam Safiatuddin.⁶⁷

Pembuatan *qanun* sebagai Undang-Undang Dasar bagi kerajaan Aceh Darussalam dimulai pada masa Sultan Alaidin Riayat Syah II Abdul Qahhar (1539-1571) yang menerbitkan Qanun Al-Asyi, yang kemudian

⁶⁶Bambang Antariksa, *Kedudukan Qanun Aceh Ditinjau Dari Aspek Sejarah, Pengaturan, Fungsi, Dan Materi Muatan Qanun*, Jurnal Ilmiah “Advokasi” Vol. 05. No. 01 Maret 2017, hlm. 21.

⁶⁷Mohammad Said, *Aceh Sepanjang Abad*, Percetakan dan Penerbitan Waspada, Medan, 1981, hlm. 340.

disempurnakan oleh Sultan Iskandar Muda (1617-1636) dan pada masa pemerintahan Ratu Tajul Alam Safiatuddin (1641-1675) yang dikenal dengan nama *Qanun Meukuta Alam* atau Adat *Meukuta Alam* atau Adat Mahkota Alam atau *Qanun Meukuta Alam Al-Asyi* atau dikenal juga sebagai Adat Aceh.⁶⁸

Salah satu bentuk pemberian kewenangan bagi pemerintah daerah adalah dalam hal penetapan peraturan daerah. Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menyebutkan: “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Berdasarkan Pasal 18 ayat (1), ayat (2), ayat (5) dan ayat (6) UUD 1945, telah ditegaskan bahwa negara Indonesia merupakan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Hal ini dapat dibuktikan sebagai berikut, yakni:

- 1) Selain ada pemerintahan pusat, terdapat pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota
- 2) Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri
- 3) Pemerintahan daerah memiliki otonomi yang seluas-luasnya, kecuali 6 (enam) urusan pemerintahan pusat, yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, serta agama

⁶⁸Bambang Antariksa, *Op.cit*, hlm. 22.

- 4) Pelaksanaan kewenangannya, pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya.⁶⁹

Provinsi Aceh, sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, dibentuk pertama sekali melalui Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Propinsi Atjeh dan Perubahan Peraturan Propinsi Sumatera Utara. Kemudian diberlakukan juga berbagai Peraturan Perundang-Undangan seperti Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UU No. 11/2006) dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23/2014).

Sejalan dengan isi Pasal 18 ayat (6) UUD 1945, dalam UU No. 11/2006 Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 42 ayat (1), disebutkan bahwa: “Gubernur Aceh dan DPR Aceh mempunyai tugas dan wewenang untuk membuat *qanun* Aceh”. Pasal 1 angka 21 UU No. 11/2006 menyebutkan, yang dimaksud dengan *qanun* Aceh adalah Peraturan Perundang-Undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh. Pembentukan *qanun* di atas, sebagai bagian dari sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, tidak lepas dari ketentuan yang mengatur tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dalam hal ini adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang kemudian diganti

⁶⁹*Ibid.*, hlm. 19.

dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No. 12/2011).

Oleh karenanya, *qanun* sebagai bagian dari sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, selayaknya menjadi bagian dari sistem norma hukum di Indonesia, yang berlaku, bersumber dan berdasar kepada norma hukum yang lebih tinggi, bukan sebaliknya yakni menimbulkan benturan norma hukum yang berujung kepada pembatalan *qanun* tersebut.⁷⁰

Qanun Gampong adalah peraturan yang diberlakukan di tingkat desa atau gampong di provinsi Aceh, Indonesia. Istilah "*Qanun*" sendiri berasal dari bahasa Arab yang berarti "undang-undang" atau "hukum". *Qanun* Gampong adalah bagian dari sistem hukum yang unik di Aceh, yang dikenal sebagai Hukum Syariat Aceh. Hukum Syariat Aceh diberlakukan di provinsi tersebut sesuai dengan keinginan masyarakatnya untuk menerapkan prinsip-prinsip hukum Islam dalam kehidupan sehari-hari. *Qanun* Gampong adalah aturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Gampong (MPG) atau Badan Permusyawaratan Gampong (BPG), yaitu lembaga yang menjadi wakil dari masyarakat setempat dalam menyusun dan menetapkan aturan-aturan yang berlaku di tingkat desa atau gampong. *Qanun* Gampong dapat mencakup berbagai aspek kehidupan masyarakat, termasuk masalah hukum pidana, hukum perdata, tata kelola pemerintahan, ekonomi, sosial, dan budaya. Beberapa ciri khas dari *Qanun* Gampong di Aceh adalah:

⁷⁰*Ibid.*, hlm. 20.

- 1) Berlandaskan Hukum Islam: *Qanun* Gampong didasarkan pada prinsip-prinsip hukum Islam dan ajaran-ajaran syariat. Oleh karena itu, aturan-aturan yang diatur dalam *Qanun* Gampong sering kali mencerminkan nilai-nilai dan norma-norma Islam.
- 2) Disesuaikan dengan Kebutuhan Lokal: Meskipun *Qanun* Gampong mungkin memiliki dasar yang sama, yaitu hukum Islam, namun penerapannya dapat disesuaikan dengan kebutuhan dan konteks lokal di setiap gampong. Hal ini memungkinkan adanya variasi aturan antara satu gampong dengan gampong lainnya.
- 3) Penetapan dan Penegakan: *Qanun* Gampong ditetapkan melalui proses musyawarah dan konsensus di tingkat gampong. Penegakan aturan-aturan dalam *Qanun* Gampong biasanya dilakukan oleh aparat keamanan setempat atau lembaga-lembaga yang ditunjuk oleh masyarakat setempat.

Qanun Gampong memiliki peran penting dalam menjaga ketertiban sosial, mempromosikan keadilan, dan memfasilitasi kehidupan masyarakat di tingkat desa atau gampong di Aceh. Namun, karena Aceh juga merupakan bagian dari Indonesia, aturan-aturan yang diatur dalam *Qanun* Gampong juga harus sesuai dengan konstitusi dan hukum nasional Indonesia

c. Kedudukan *Qanun*

Kedudukan *qanun* diakui dalam hierarki perundang-undangan Indonesia dan dipersamakan dengan Perda. Pemahaman dalam UU No. 10 Tahun 2004 ini dapat saja diterima dalam hal kedudukan *qanun*. Pemahaman

ini akan lebih mempermudah Pemerintah Pusat dalam melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap daerah, terutama yang berhubungan dengan pembentukan suatu kebijakan daerah. Hanya saja tetap harus diperhatikan tentang kekhususan yang diberikan Pusat terhadap Nanggroe Aceh Darussalam.

Hanya saja memang produk dari *qanun* ini harus memenuhi syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh Pemerintahan Aceh seperti tidak boleh bertentangan dengan: aqidah, syar'iyah dan akhlak yang dalam penjabarannya meliputi: ibadah, *ahwal al-syakhsyah* (hukum keluarga), *muamalah* (hukum perdata), *jinayah* (hukum pidana), *qadha'* (peradilan), *tarbiyah* (pendidikan), dakwah, syiar dan pembelaan Islam.⁷¹ Kebijakan ini tentu tidak diperbolehkan dibuat oleh perda-perda lainnya di Indonesia.

Qanun dapat saja dianggap “sejenis” (atau menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai: semacam, serupa) dengan Perda, tetapi dari segi isinya berbeda, karena *qanun* mempunyai keistimewaan yang tidak dimiliki oleh daerah-daerah lain di Indonesia.

Adapun kedudukan *qanun* terdapat di dalam Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut yaitu dalam UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Kedudukan *qanun* terdapat di dalam Pasal 1 angka 8 yang mengatakan bahwa “*Qanun* Provinsi NAD adalah Peraturan Daerah sebagai pelaksanaan Undang-Undang di wilayah Provinsi NAD

⁷¹Pasal 125 UU No. 11 Tahun 2006

dalam rangka penyelenggaraan otonomi khusus”. Kemudian juga terdapat dalam UU No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh. Pasal 21 dan 22 menyatakan bahwa *qanun* adalah Peraturan Perundang-undangan sejenis peraturan daerah yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh. Dijelaskan kembali dalam UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Penjelasan Pasal 7 huruf f yang mengatakan bahwa “termasuk dalam Peraturan Daerah Provinsi adalah qanun yang berlaku di Provinsi Aceh dan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) serta Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) yang berlaku di Provinsi Papua, dan Provinsi Papua Barat”.⁷²

Berdasarkan ketentuan di atas, maka kedudukan Qanun diakui dalam hierarki Perundang-undangan Indonesia. Dalam Pasal 1 butir 21 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, dinyatakan bahwa *qanun* Aceh adalah Peraturan Perundang-undangan sejenis Peraturan Daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh. Menurut pendapat Syahrizal Abbas, bahwa definisi *qanun* ini memberi pemahaman bahwa *qanun* Aceh terdiri atas dua kategori yaitu:

- 1) *Qanun* yang mengatur materi penyelenggaraan pemerintahan dan
- 2) *Qanun* yang mengatur materi penyelenggaraan kehidupan masyarakat Aceh yang berlandaskan syariat Islam.

⁷²Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 7 Ayat (1)

Dalam konteks Peraturan Perundang-undangan di Aceh, semua produk Perundang-undangan yang dibentuk bersama eksekutif dan legislatif (Gubernur dan DPRA) disebut *qanun* Aceh.⁷³ *Qanun* Aceh yang berkaitan dengan syari'ah memiliki kekhususan dan perbedaan bila dibandingkan dengan *qanun* Aceh yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan. *Qanun* Aceh yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan sama kedudukannya dengan Peraturan Daerah pada umumnya.

Peraturan Daerah Provinsi atau nama lainnya seperti *qanun* Aceh dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota juga memiliki fungsi yang berbeda dari Peraturan Gubernur atau Peraturan Bupati/Peraturan Walikota. Secara umum dapat dijelaskan perbedaan fungsi bentuk Peraturan Perundang-undangan tersebut dari segi lembaga-lembaga negara yang membentuk dan dari segi luas wilayah cakupan masing-masing bentuk Peraturan Perundang-undangan.

Qanun yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan tingkat lebih tinggi (kecuali UUD), belum tentu salah, kalau ternyata Peraturan Perundang-undangan tingkat tinggi melanggar hak dan kewajiban daerah yang dijamin UUD atau UU Pemerintahan Daerah. Demikian juga pendapat Jimly Asshiddiqie, menyatakan Kedudukan Perda (dalam hal ini *qanun*) berdasarkan lembaga pembuatnya dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan setara dengan Undang-undang, karena Perda merupakan produk hukum Lembaga Legislatif dan Eksekutif.

⁷³Abbas, Syahrizal, *Mediasi dalam Perspektif Hukum Syariah, Hukum Adat dan Hukum Nasional*, Jakarta, Kencana, 2009, hlm. 11

Namun dari segi isinya, memang seharusnya kedudukan peraturan yang mengatur materi dalam ruang lingkup daerah yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Tetapi sebagai konsekuensi dari penegasan prinsip-prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dalam naskah perubahan pertama UUD 1945, maka produk Legislatif daerah ini dapat saja bertentangan dengan produk Eksekutif di tingkat pusat. Maka pengadilan haruslah mencermati dan memutuskan bahwa *qanun* itulah yang berlaku panjang untuk daerahnya.⁷⁴

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian yuridis empiris yaitu merupakan jenis penelitian yang digunakan untuk melihat aspek-aspek hukum dalam interaksi sosial di dalam masyarakat.⁷⁵ Untuk itu penggunaan jenis penelitian empiris diharapkan dapat mendeskripsikan peristiwa yang terjadi mengenai pelaksanaan fungsi *Tuha Peut* Gampong dalam pembentukan *qanun* gampong di Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis ini menggunakan pendekatan kasus. Studi kasus (*case studies*) merupakan

⁷⁴Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Rajawali, 2004, hlm. 279.

⁷⁵Zainuddin Ali, *Metodologi Penelitian hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hlm. 175.

pendekatan penelitian kualitatif yang mendalam mengenai kelompok individu, institusi, dan sebagainya dalam kurun waktu tertentu.⁷⁶

Tujuan studi kasus merupakan usaha menemukan makna, menyelidiki proses, memperoleh pengertian dan pemahaman yang mendalam mulai dari individu, kelompok, atau situasi tertentu. Penelitian studi kasus disini yaitu peneliti memperoleh data informasi secara langsung dengan mendatangi dan mewawancara langsung informan dan responden.

3. Sumber Data

Sumber data merujuk kepada asal atau tempat di mana informasi atau data diperoleh. Sumber data bisa berupa dokumen, individu, organisasi, atau entitas lain yang menyediakan informasi yang relevan untuk penelitian, analisis, atau keperluan lainnya. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan didukung oleh data sekunder. Adapun data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diambil secara langsung dari objek penelitian. Sumber primer adalah sumber data yang langsung memberikan data kepada pengumpul data.⁷⁷

Alasan peneliti menggunakan data primer karena peneliti mengumpulkan data-data yang berumber langsung dari objek yang diteliti.

⁷⁶Eko Sugiarto, *Menyusun Proposal Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta: Suaka Media, 2015, hlm. 12.

⁷⁷Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*, Bandung: Alfabeta, 2012, hlm. 137.

Dalam penelitian ini data primer diambil langsung dari hasil wawancara dengan *Tuha Peut* dan *Keuchik* Gampong pada 8 gampong yang menjadi objek penelitian.

b. Data Sekunder

Data Sekunder merupakan data yang berfungsi sebagai pelengkap data primer. Data sekunder dapat diperoleh dengan cara membaca, mempelajari dan memahami melalui media yang bersumber pada literatur dan buku-buku perpustakaan atau data-data dari lokasi penelitian.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merujuk pada metode atau prosedur yang digunakan untuk mengumpulkan informasi atau data yang relevan dengan tujuan penelitian atau analisis tertentu. Tujuan dari teknik ini adalah untuk memperoleh data yang akurat, relevan, dan dapat diandalkan untuk menjawab pertanyaan penelitian atau mencapai tujuan analisis yang telah ditetapkan. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara sebagai berikut:

a. Wawancara (*Interview*), merupakan suatu struktur wawancara mendalam yang bersifat terbuka. Wawancara yang dimaksud dilakukan dengan Informan:

- 1) Kabid Pemerintahan Gampong Kabupaten Bireuen
- 2) Kasi Pemerintahan Gampong Kecamatan Peusangan

Adapun untuk Respondennya, peneliti melakukan wawancara dengan:

- 1) 8 orang Ketua *Tuha Peut* Gampong
- 2) 8 orang Anggota *Tuha Peut* Gampong

3) 8 orang *Keuchik* Gampong

- b. Studi Dokumen, merupakan suatu teknik pengumpulan data dengan cara mengumpulkan dan mengkaji dokumen-dokumen yang diperoleh di lapangan. Dokumen yang dimaksud yaitu seperti *SK-Tuha Peut* gampong, draf *qanun* gampong, hasil wawancara dan lain sebagainya.

5. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini ialah analisis kualitatif, artinya semua data dikumpulkan dan diperiksa secara kualitatif untuk mendapatkan kejelasan tentang masalah yang diteliti. Dalam penelitian kualitatif, analisis data dilakukan sejak awal dan terus berjalan sepanjang proses penelitian berlangsung (*cyling process*). Pada umumnya, pedoman dalam menganalisa data penelitian dilakukan 4 (empat) tahap, yaitu:

- a. Tahap pertama pengumpulan data. Pengumpulan data dilakukan sejak penelitian terdahulu dan data yang diperoleh dituangkan dalam bentuk tulisan kemudian dianalisis.
- b. Tahap kedua reduksi data. Reduksi data berusaha memberikan gambaran yang lebih jelas kepada peneliti tentang temuan-temuan pengamatannya dan untuk memudahkan mereka menemukan data pada saat mereka membutuhkannya.
- c. Tahap ketiga penyajian atau *display* data. Yaitu melihat gambaran keseluruhan dari penelitian sehingga bisa ditarik kesimpulan yang tepat.
- d. Tahap keempat penarikan kesimpulan atau verifikasi. Verifikasi ini merupakan tahapan akhir dalam penelitian yang dilakukan selama

penelitian berlangsung. Pada proses verifikasi, peneliti berusaha menganalisis dan mencari makna dari kata-kata yang telah terkumpulkan untuk kemudian dituangkan dalam bentuk kesimpulan yang bersifat *tentative*. Seiring dengan berakhirnya penelitian, maka proses verifikasi nantinya akan menghasilkan kesimpulan yang bersifat *grounded* atau permanen dan mendasar.⁷⁸

H. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan pada penelitian ini adalah terdiri dari Bab I yang berisikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, penelitian terdahulu, kerangka teori, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan. Bab II berisikan hasil dari rumusan masalah pertama, yaitu pelaksanaan fungsi *Tuha Peut* Gampong dalam pembentukan *qanun* gampong di Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen. Bab III berisikan hasil dari rumusan masalah kedua, yaitu kendala dan upaya penyelesaian pelaksanaan fungsi *Tuha Peut* Gampong dalam pembentukan *qanun* gampong. Bab IV berisikan penutup, kesimpulan dan saran.

⁷⁸Abdul Kadir Muhammad, *Hukum Dan Penelitian Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2004, hlm. 127.