

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **I.1 Latar Belakang**

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menjelaskan bahwa Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, memberikan kewenangan otonomi kepada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota didasarkan pada asas desentralisasi dalam mewujudkan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Dengan demikian, UU Nomor 32 Tahun 2004 memberikan hak kepada daerah berupa kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat tersebut merupakan prakarsa daerah sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dan bukan lagi merupakan *instruksi* dari pusat. Sehingga daerah dituntut untuk responsif dan akomodatif terhadap tuntutan dan aspirasi masyarakatnya.

Otonomi daerah adalah kesatuan masyarakat hukum dan mempunyai batas wilayah tertentu yang memiliki hak, kewenangan dan kewajiban untuk mengurus Rumah Tangga pemerintahannya sendiri sesuai dengan peraturan undang-undang yang berlaku (Syahrin, 2009:43).

Tujuan pemberian otonomi daerah sesuai dengan jiwa Undang-Undang adalah memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah

tangganya sendiri secara bertanggung jawab. Selain itu otonomi daerah juga menganut prinsip yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Inti pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya keleluasaan Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreatifitas serta peran serta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya (Kolah, 2005:17).

Prinsip Otonomi Daerah menggunakan prinsip Otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan Pemerintahan diluar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintah dilaksanakan berdasarkan tugas kewenangan dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah (Akmal, 2005:17). Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya.

Otonomi daerah merupakan kewenangan daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 pada perubahan ketiga menjelaskan pada prinsipnya menyebutkan bahwa sentralisasi kekuasaan dari pemerintahan tidak dapat dibenarkan oleh karena asas hukum pembentukan pemerintah lokal menganut asas desentralisasi. Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah,

penyerahan, pelimpahan dan penugasan urusan pemerintahan kepada daerah secara nyata dan bertanggung jawab harus diikuti dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil. Sebagai daerah otonomi, penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan tersebut dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas (Ichlasul, 2009 : 99).

Selain otonomi daerah yang secara umum berlaku bagi Pemerintah Daerah di Indonesia sebagaimana ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, juga terdapat beberapa paket Undang-undang Otonomi Daerah Khusus (Otsus) bagi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi khusus merupakan kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada provinsi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Istilah otonomi ini dapat diartikan sebagai kebebasan rakyat untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (Kolah, 2002:67).

Daerah-daerah yang diberikan otonomi khusus adalah Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, Provinsi Aceh, Provinsi Papua, Provinsi Papua Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam hal ini, rakyat telah mendapatkan kewenangan dan kekuasaan yang lebih besar untuk mengatur penegakan hukum dan ketertiban masyarakat, mengatur sumber daya alam yang dimilikinya untuk kemakmuran rakyat, dan tetap memberikan tanggung jawabnya serta kontribusinya terhadap kepentingan nasional. Demikian juga dalam melaksanakan pembangunan daerah seperti infrastruktur, sosial, budaya, ekonomi, politik, hukum, dan ketertiban di tataran provinsi sesuai dengan

karakteristik alam serta masyarakat dan budaya yang unik dan tidak ada di daerah lain.

Keistimewaan dan kekhususan daerah Aceh dengan pemberian Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (LN 2006 No 62, TLN 4633). UU Pemerintahan Aceh (UUPA) ini tidak terlepas dari Nota Kesepahaman (*Memorandum of Understanding*) antara Pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka yang ditandatangani pada tanggal 15 Agustus 2005 di Helsinki Finlandia. Substansi dari MoU tersebut adalah suatu bentuk rekonsiliasi secara bermartabat menuju pembangunan sosial, ekonomi, serta politik di Aceh secara berkelanjutan dalam kerangka NKRI. UUPA memuat sebanyak 273 pasal, beberapa hal mendasar yang menjadi isi UU Pemerintahan Aceh ini antara lain ( diakses pada tanggal 23 Oktober 2012 : [www. Serambiaceh.com](http://www.Serambiaceh.com)) :

*Pertama*, Pemerintahan Aceh adalah pemerintahan daerah provinsi dalam sistem NKRI berdasarkan UUD Tahun 1945 yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing. *Kedua*, tatanan otonomi seluas-luasnya yang diterapkan di Aceh berdasarkan UU Pemerintahan Aceh ini merupakan subsistem dalam sistem pemerintahan secara nasional. *Ketiga*, Pengaturan dalam Qanun Aceh maupun Kabupaten/Kota yang banyak diamanatkan dalam UU Pemerintahan Aceh merupakan wujud konkret bagi terselenggaranya kewajiban konstitusional dalam pelaksanaan pemerintahan tersebut. *Keempat*, Pengaturan perimbangan keuangan pusat dan daerah tercermin melalui pemberian kewenangan untuk

pemanfaatan sumber pendanaan yang ada. *Kelima*, Implementasi formal penegakan syariat Islam dengan asas personalitas ke-Islaman terhadap setiap orang yang berada di Aceh tanpa membedakan kewarganegaraan, kedudukan, dan status dalam wilayah sesuai dengan batas-batas daerah Provinsi Aceh.

Keistimewaan bagi Aceh melalui perjalanan waktu yang panjang. Sebanyak tiga peraturan penting yang pernah diberlakukan bagi keistimewaan dan kekhususan Aceh yaitu Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia Nomor 1/Missi/1959 tentang Keistimewaan Provinsi Aceh, UU 44/1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh, dan UU 18/2001 tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Dengan dikeluarkannya UU Pemerintahan Aceh, diharapkan dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan di Aceh untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan yang berkeadilan dan keadilan yang berkesejahteraan di Aceh.

Jika dilihat pasal demi pasal, maka akan dijumpai masih banyak masalah pada tugas dan tanggung jawab pemerintahan Aceh dalam menjalankan otonomi khusus yang diamanatkan di dalam UU 11/2006 yang berjalan tidak optimal diantaranya ( diakses pada tanggal 23 oktober 2013 : <http://aceh.tribunnews.com>). Seperti fungsi DPRA yang tidak maksimal. Sebagai contoh fungsi budgeting yang dimiliki DPRA yang terbilang lambat dalam merumuskan RAPBA sehingga pembangunanpun ikut terbengkalai akan keterlambatan tersebut, kemampuan legislasi yang masih lemah dalam hal mengadakan paripurna terhadap 31 rancangan Qanun prioritas yang telah dibuat sebelumnya, dan fungsi pengawasan

yang kurang signifikan karena masih satu fokus pengawasan yaitu fokus pengawasan infrastruktur. UU 11/2006 juga sarat akan korupsi terbukti kasus korupsi di serambi mekah itu mencapai 141 kasus yang masih mengambang di kejaksaan, 43 kasus diantaranya tahap penuntutan dan 54 lainnya tahap penyidikan.

Selanjutnya, permasalahan politik lokal Aceh seperti seperti sifat paternalistik dan menguatnya elitisme lokal yang bersandar pada tokoh-tokoh lokal, serta praktik politik uang, tentunya harus mampu diatasi dengan merujuk kembali kepada pasal 77, 78 dan 79 UU 11/2006 tentang kedudukan, tujuan dan fungsi partai politik lokal Aceh, dengan menciptakan pendidikan politik masyarakat dan mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila menuju kesejahteraan.

Jika kita melihat pelaksanaan otonomi khusus, Provinsi Aceh adalah salah satu daerah provinsi di Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berada paling barat dipulau Sumatra yang juga menjalankan otonomi khusus seperti yang telah menjadi acuan daerah seluruh Indonesia bagi daerah-daerah yang diberi kekhususan. Seperti yang kita ketahui kekhasan dari provinsi Aceh antara lainnya adalah dibidang Agama, adat, pendidikan dan kebudayaan yang juga diatur dalam UU Nomor 44 tahun 1999 Tentang Pelaksanaan Kistimewaan Aceh.

Aceh merupakan satu-satunya provinsi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang berdasarkan undang-undang otonomi khusus memperoleh kewenangan penuh menjalankan syariat Islam sesuai dengan keinginan masyarakat Aceh yang sudah cukup lama ingin melaksanakan syariat

islam secara kaffah. Dilihat dari aspek historis Aceh memang pantas untuk menjalankan Hukum Islam (syariat Islam). Jika kita melihat kebelakang sedikit maka kita akan berbicara mengenai pasai (daerah Aceh sekarang peperlak), pasai dikenal sebagai kerajaan Islam pertama di nusantara sekitar akhir abad ke-13 dan resmi menjadi kerajaan besar pada abad ke-15 atau awal abad ke-16 dan diberi nama Aceh Dar al-Salam , dan pasai tidak hanya dikenal atau dianggap sebagai tempat penting pertama dalam penyebaran Islam di Asia Tenggara akan tetapi juga dikenal sebagai pusat kajian keislaman (Hadi, 2010:15).

Dari historis yang telah penulis jabarkan secara singkat diatas bahwa adat-istiadat masyarakat sudah melekat nilai keislaman dalam segi interaksi kehidupan bernegara, dalam sebuah peribahasa terkenal di Aceh disebutkan, Islam dan adat di Aceh bagaikan zat dengan sifat (agama ngen adat lagee zat ngen sifat). Ungkapan ini ingin menunjukkan ketakterpisahan antara Islam dan adat yang berlaku dalam masyarakat Aceh. Dalam sejarah Aceh, Islam tercatat sebagai agama satu-satunya yang diakui oleh kerajaan. Bahkan Islam terintegrasi dalam kehidupan pemerintahan kerajaan Aceh dalam abad XVII. Amirul Hadi menyebut integrasi ini sebagai “politico-religious unity” yang berarti adanya perpaduan Islam sebagai budaya dan politik dalam menegakkan komunitas Islam (ummah) ( Hadi, 2010:242). Dalam posisi inilah Islam menjadi perekat yang menyatukan berbagai bangsa penganut Islam dalam politik dan perdagangan di Aceh. Dan keinginan masyarakat Aceh untuk menjadikan hukum adat tersebut menjadi hukum positif yang berbasis pada syariat Islam sudah lama diperjuangkan.

Pelaksanaan Syariat Islam di Aceh sebagai wujud Negara Kesatuan Republik Indonesia membuat 5 periode perjalanan syariat Islam Aceh. Pertama, syariat Islam pada masa kesultanan Aceh. Kedua, syariat Islam pada masa penjajahan Belanda. Ketiga, syariat Islam pada masa awal kemerdekaan. Keempat, syariat Islam pada masa Orde Baru dan yang kelima pada masa reformasi (Rusdji, 2012:23)

Seperti yang kita ketahui pada masa Orde Baru dibawah presiden Soeharto yang menggunakan asas tunggal, hal ini secara otomatis mengancam status atau keberadaan syariat Islam yang sudah mengakar di masyarakat Aceh. Setelah tumbanganya Orde Baru, seolah-olah masyarakat Aceh seperti mendapatkan angin segar setelah B.J.Habibie memegang tampuk kekuasaan Indonesia, Habibie pada saat itu langsung merespon tentang pelaksanaan Syariat Islam di Aceh dengan mengeluarkan Undang-undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan keistimewaan Aceh (bidang Agama, adat, pendidikan dan kebudayaan) dan dipertegas lagi dengan Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Otonomi Khusus yang diberikan kepada Aceh kemudian diperkuat dengan Undang-undang nomor 18 tahun 2001 dikenal dengan Undang-undang Nanggroe Aceh Darussalam, inilah dasar hukum tentang pelaksanaan syariat Islam di Aceh yang kemudian diikuti dengan peraturan-peraturan daerah seperti Peraturan Daerah Propinsi No 5 Tahun 2000 Tentang Pelaksanaan Syariat Islam.

Pemerintah Republik Indonesia melalui Undang-Undang yang telah diterakan di atas seperti Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang kemudian

menjadi Provinsi NAD, selain memberikan kewenangan menjalankan syariat juga memberikan landasan hukum bagi peradilan syariah di Provinsi NAD. Undang-undang ini juga memuat penegasan bahwa kewenangan menjalankan syariat Islam ini merupakan bagian tidak terpisahkan dari otonomi khusus yang diberikan oleh pemerintah pusat sesuai dengan kebutuhan khusus daerah dan masyarakat di wilayah provinsi ini. Pemberian otonomi khusus kepada Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), yang di dalamnya termasuk kewenangan penuh menegakkan syariat Islam, merupakan harapan masyarakat Aceh sejak lama. Masyarakat Aceh telah sejak lama dikenal sebagai bumi “serambi Mekah”, sebuah penyebutan yang merefleksikan penghayatan dan pengamalan syariat Islam mewarnai setiap sendi kehidupan masyarakat.

Kewenangan penegakan syariat Islam yang berpayung hukum pada peraturan perundang-undangan pemerintah pusat ini, kemudian ditindaklanjuti dengan dibentuknya sejumlah peraturan daerah untuk wilayah provinsi yang dikenal dengan qanun. Upaya untuk kepentingan penegakan syariat Islam ini, hingga kini telah dibentuk sejumlah qanun. Khusus untuk kepentingan penegakan hukum pidana Islam (Jinayah), hingga tahun 2013 telah dibentuk lima qanun sebagai sumber hukum materiil. Kelima qanun dimaksud adalah, (1) Qanun Nomor 11 Tahun 2002 tentang pelaksanaan syariat Islam bidang aqidah, ibadah dan syiar Islam; (2) Qanun Nomor 12 tahun 2003 tentang khamar (minuman keras) dan sejenisnya; (3) Qanun Nomor 13 Tahun 2003 tentang Maisir (judi); (4) Qanun Nomor 14 Tahun 2003 tentang Khalwat (mesum); dan (5) Qanun Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Zakat.

Dari ke lima qanun yang telah penulis sebutkan diatas mulai dari qanun Qanun Nomor 11 Tahun 2002 tentang pelaksanaan syariat Islam bidang aqidah, ibadah dan syiar Islam, Qanun Nomor 12 tahun 2003 tentang khamar (minuman keras) dan sejenisnya, Qanun Nomor 13 Tahun 2003 tentang Maisir (judi), Qanun Nomor 14 Tahun 2003 tentang Khalwat (mesum), dan sampai pada Qanun Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Zakat, akan tetapi yang menjadi fokus penulis adalah terkait dengan Qanun Nomor 13 Tahun 2003 tentang Maisir (judi) karena jika kita melihat konten yang menjadi larangannya sangat menarik karena di daerah manapun yang berkaitan dengan judi diseluruh daerah di Indonesia pasti dilarang, oleh karena itu penulis ingin melihat sejauh mana pengaruh Implementasi Qanun Nomor 13 Tahun 2003 tentang Maisir (judi) terhadap perjudian di Aceh khususnya di kabupaten Gayo Lues.

Adapun tujuan dari Qanun ini adalah untuk memelihara dan melindungi harta benda/kekayaan, mencegah anggota masyarakat melakukan perbuatan yang mengarah kepada maisir, melindungi masyarakat dari pengaruh buruk yang timbul akibat kegiatan dan/atau perbuatan maisir, meningkatkan peran serta masyarakat dalam upaya pencegahan dan pemberantasan perbuatan maisir.

Maisir (Perjudian) adalah kegiatan dan/atau perbuatan dalam bentuk permainan yang bersifat taruhan antara dua pihak atau lebih dimana pihak yang menang mendapatkan bayaran. Bahwa pada hakikatnya maisir (perjudian) adalah bertentangan dengan agama, kesusilaan dan moral Pancasila, serta membahayakan bagi penghidupan dan kehidupan masyarakat, bangsa

dan negara (Qanun No.13 Tentang maisir (perjudian) Pada Bab Penjelasan). Namun melihat kenyataan dewasa ini, perjudian dengan segala macam bentuknya masih banyak dilakukan dalam masyarakat, sedangkan ketentuan dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian masih memungkinkan legalisasi perjudian oleh pemerintah dengan alasan tertentu dan di tempat tertentu dan tentunya dapat menjerumuskan orang Islam dalam perjudian tersebut, hal ini senada dengan tertangkapnya bandar tato gelap (togel) oleh aparat Kepolisian Sektor (Polsek) Kota Blangkejeren, Gayo Lues telah menciduk lima penjudi tato gelap (togel) di dua lokasi secara terpisah, Minggu (14/7), sekira pukul 21.00 WIB hingga pukul 22.00 WIB. Kelima bandar togel dimaksud sempat diamankan di Mapolsek Blangkejeren, untuk proses penyidikan (diakses pada tanggal 5 november 2013: [www.gayolues-syariatislam.com](http://www.gayolues-syariatislam.com)). Merebaknya judi tebak angka karena adanya bandar, tukang tulis, tukang jemput rekap dan tukang pasang, tukang mimpi serta adanya beberapa oknum Polri, TNI, oknum aparat penegak hukum lain, oknum PNS, oknum kepala desa serta keterlibatan masyarakat lainnya.

Tata Kelola kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah atas Qanun nomor 13 tentang maisir (perjudian) maka pemerintah Aceh membentuk lembaga pelaksana terhadap kebijakan Qanun tersebut. Ada tiga lembaga yang akan mengimplementasikan Qanun nomor 13 tentang maisir (perjudian). Pertama, *Makamah Syariah Islam (MSI)*. Keputusan Presiden No. 11 Tahun 2003 tentang Mahkamah Syar'iyah di NAD. Berdasarkan Keppres ini, perkara pidana yang diatur di dalam qanun, saat ini menjadi ranah Mahkamah Syariah.

Tiga qanun (maisir, khamar, dan khlawath) yang sudah resmi diberlakukan di Aceh, saat ini menjadi kompetensi Mahkamah Syariah untuk mengadilinya. Kedua, *Wilayatul Hisbah (WH)* yang sekarang di gabung dengan satuan polisi pamong praja (Satpol PP) adalah lembaga yang bertugas membina, mengawasi dan melakukan advokasi terhadap pelaksanaan amar makruf nahi mungkar. WH dan Satpol PP memiliki struktur sampai ke tingkat gampong (desa). Anggota WH dan Satpol PP disebut sebagai muhtasib. Ketiga, *Dinas Syariat Islam (DSI)* adalah organisasi eksekutif yang mewakili pemerintah dalam upaya penyelenggara syariat Islam, didalam tubuh lembaga Dinas Syariat Islam terdapat perwakilan polisi umum dan PNS. Ketiga lembaga di tersebut yang telah penulis jabarkan sebelumnya yang akan menjalankan Qanun tersebut, melihat dari proporsi kerjanya sebenarnya lembaga-lembaga tersebut sudah cukup baik akan tetapi pada realitasnya masih ada pelanggaran perjudian yang terjadi.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul, ”Tata Kelola Kebijakan Qanun Nomor 13 Tahun 2003 tentang maisir (Perjudian) di Kabupaten Gayo Lues, Provinsi Aceh”

## **I.2 Rumusan Masalah**

Dari penjelasan di atas, maka penulis dapat melahirkan pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut :

1. Bagaimana Tata Kelola Kebijakan Qanun Nomor 13 Tahun 2003 tentang maisir ( Perjudian) di Kabupaten Gayo Lues Provinsi Aceh?
2. Bagaimana hubungan antar lembaga pelaksana Kebijakan Qanun Nomor 13 Tahun 2003 tentang maisir ( Perjudian) di Kabupaten Gayo Lues, Provinsi Aceh?

## **I.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dalam penelitian antara lain:

1. Untuk mengetahui Tata Kelola kebijakan Qanun Nomor 13 tahun 2003 tentang Maisir (perjudian) di kabupaen Gayo Lues Provinsi Aceh.
2. Untuk mengkaji secara komperhensif, dan mengungkapkan peran lembaga pelaksana Qanun Nomor 13 ahun 2003 tentang Maisir (perjudian) di kabupaten Gayo Lues Provinsi Aceh.

### **1.3.2 Manfaat Penelitian**

1. Manfaat teoritis, yaitu hasil penelitian ini dapat dijadikan sumbangan pemikiran dalam kebijakan Qanun Nomor 13 ahun 2003 tentang Maisir (perjudian) di kabupaen Gayo Lues Provinsi Aceh.

2. Manfaat praktis, yaitu hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi Pemerintah kabupaten Gayo Lues Provinsi Aceh tentang Tata Kelola Qanun Nomor 13 tahun 2003 tentang Maisir (perjudian).