

KAJIAN HUKUM NORMATIF TERHADAP SANKSI ADMINISTRASI NEGARA DALAM QANUN KOTA BANDA ACEH

**Apri Rotin Djusfi
Muhammad Abduh
Jusmadi Sikumbang
Faisal Akbar Nasution**

(apri.rotin@yahoo.com)

ABSTRACT

The development of Indonesia state administration law is indicated when the government manage the people by using the law order with determine the decision about prohibition or by the issuance of permit system. Qanun based on the Law of Aceh Government is "Regulations in local regulations that rule the government administration and the society living of local area in Aceh. Generally, the type and several of sanctions is recorded and determine clearly in the administration rule. There are any sanction in administration law, i.e. government coercion, withdraw the advantage decision (subsidy permit, payment), coercion fee by government, and administration fine. The policy on concept of administration sanction in Qanun according to the description of Act No. 11 of 2006 concerning to Aceh Government indicates that Qanun is a rule that override the other rules by follow the principles of Lex Specialis derogat Lex Generalis. Asrticle 18 of Constitution of 1945 is a law base for the implementation of local autonomy by provides the local head with wide authority, real and accountable.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perkembangan hukum administrasi telah berkembang dalam suasana manakala pihak Pemerintah mulai menata masyarakat dan dalam kaitan itu menggunakan sarana hukum, umpamanya dengan menetapkan keputusan-keputusan larangan tertentu atau dengan menerbitkan sistem-sistem perizinan¹. Aceh terletak di ujung utara pulau Sumatera dan paling barat kepulauan Nusantara².

Dalam catatan sejarah, Aceh dapat dikatakan sebagai daerah yang tidak pernah lepas dari konflik. Pasca-kemerdekaan Indonesia, konflik antara Aceh dan Pemerintah Pusat pertama kali terjadi pada saat gerakan Darul Islam (DI/TII) pimpinan Tengku Daud Bereueh diproklamasikan pada Tahun 1953. Pemberontakan ini dipicu oleh kebijakan pemerintah pusat untuk melebur Provinsi Aceh ke dalam Provinsi Sumatera Utara, yang membawa konsekuensi dihapusnya hak istimewa bagi masyarakat

¹ Philipus M. Hadjon, et. al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2001), hal. 29

² Mohammad Said, *Aceh Sepanjang Abad*, (Medan : Harian Waspada Medan, 2007), hal. 1

Aceh untuk menjalankan syari'at Islam dalam kehidupan masyarakat dan pemerintahan³.

Hingga akhirnya pada tanggal 15 Agustus 2005 Pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka menegaskan komitmen mereka untuk penyelesaian konflik Aceh secara damai, menyeluruh, berkelanjutan dan bermartabat bagi semua. Para pihak bertekad untuk menciptakan kondisi sehingga pemerintahan rakyat aceh dapat diwujudkan melalui suatu proses yang demokratis dan adil dalam Negara kesatuan dan Konstitusi Republik Indonesia.

Nota kesepahaman merinci isi persetujuan yang dicapai dan prinsip-prinsip yang akan memandu proses transformasi. Untuk maksud ini Pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka menyepakati hal-hal, salah satunya adalah mengenai Qanun Aceh. Di dalam nota kesepahaman dikatakan Qanun Aceh akan disusun kembali untuk Aceh dengan menghormati tradisi sejarah dan adat istiadat rakyat Aceh serta mencerminkan kebutuhan hukum terkini Aceh⁴.

Terjadinya plurarisme hukum disebabkan tidak mungkinnya sesuatu aturan hukum diberlakukan kepada seluruh masyarakat secara seragam, karena latar belakang perbedaan yang terdapat di dalam kehidupan masyarakat itu. Hal semacam ini secara universal adalah merupakan sesuatu yang lazim dalam setiap sistem hukum nasional Negara masing-masing. Undang-Undang Dasar 1945 sendiri memungkinkan terciptanya plurarisme hukum. Ketentuan Pasal 18B UUD 1945⁵ :

1. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang.
2. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI yang diatur dengan Undang-undang.

Perumusan dan pelaksanaan syari'at islam melalui Qanun Aceh merupakan *fiqih* Aceh. Ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Qanun Aceh bersumber pada Al-Qur'an dan hadis Nabi Saw⁶. Pengertian Qanun berdasarkan ketentuan Undang-undang tentang Pemerintah Aceh adalah "peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat kabupaten/kota di Aceh"⁷.

³ M. Hamdan Basyar, et. al, *Aceh Baru Tantangan Perdamaian dan Reintegrasi*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2008), hal. vii

⁴ Nota kesepahaman Antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka, Helsinki, Finlandia, pada hari senin tanggal 5 Agustus 2005.

⁵ Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945

⁶ Madiasa Ablisar, *Op.Cit*, hal. 10

⁷ Pasal 1 angka 22 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

B. Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, permasalahan dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan sanksi administrasi pada Qanun Kota Banda Aceh ?
2. Bagaimana konsep ketentuan sanksi administrasi pada Qanun Kota Banda Aceh ?
3. Bagaimana wewenang penetapan sanksi administrasi Qanun Kota Banda Aceh ?

C. Tujuan Penelitian

Terkait dengan judul dan permasalahan yang dikemukakan dalam penelitian ini yang menitikberatkan pada penerapan aspek administrasi pada Qanun Kota Banda Aceh, maka tujuan penelitian ini sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan sanksi administrasi pada Qanun.
2. Untuk mengetahui serta menganalisis konsep ketentuan sanksi administrasi pada Qanun.
3. Untuk mengetahui serta menganalisis mengenai wewenang penetapan sanksi administrasi pada Qanun.

D. Manfaat Penelitian

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat baik yang bersifat praktis maupun teoritis.

Hasil penelitian ini dalam aspek teoritis, diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran serta pemahaman dan pandangan baru serta dapat menjadi bahan kajian lebih lanjut untuk melahirkan konsep-konsep ilmiah yang ada. Dengan penelitian ini juga diharapkan dapat memperkaya pemahaman akademisi di bidang ilmu hukum, khususnya hukum administrasi, serta menambah khasanah kajian Tata Negara di bidang Pemerintahan Daerah.

Manfaat dari segi praktis, diharapkan penelitian dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pembuat kebijakan di Pemerintahan Daerah dalam merumuskan peraturan daerah terutama penerapan aspek administrasi pada peraturan daerah. Bagi para penegak hukum diharapkan penelitian ini dapat menjadi bahan masukan dalam menentukan kebijakan serta langkah-langkah penanganan dan penyelesaian perkara-perkara yang berkaitan dengan sanksi administrasi pada peraturan daerah.

II. KERANGKA TEORI

Secara konseptual, teori yang dapat dijadikan acuan adalah dengan mempergunakan beberapa teori yakni, Teori Pembentukan Undang-undang dan Teori Desentralisasi. Sehubungan dengan jamaknya problematika dalam proses pembentukan undang-undang, para sarjana Belanda (*Dutch Scholars*) kemudian mengembangkan pemikiran tentang pembentukan undang-undang yang efektif, agar tujuan pembentukan undang-undang dapat tercapai. Beberapa teori tentang pembentukan

undang-undang (*theories of lawmaking*), diantaranya ialah yang dikemukakan oleh Jan Michiel Otto dan kawan-kawan.

Pemikiran Otto dan kawan-kawan, mencoba mengarahkan teori pembentukan undang-undang kepada "*the socio-legal concept of real legal certainty*". Di dalamnya terdiri atas lima elemen pencapaian kepastian hukum yang nyata, yaitu :

1. Seorang penyusun undang-undang telah menegaskan secara, dapat diakses dan realistis (*a lawmaker has laid down clear, accessible and realistic rules*).
2. Pemerintah menjalankan aturan-aturan yang telah disusun dan memerintahkan warganya untuk menjalankan hal yang sama (*the administration follows these rules and induces citizens to do the same*).
3. Mayoritas orang menerima aturan ini, secara prinsip, dan berkeadilan (*the majority of people accept these rules, in principle, as just*).
4. Konflik serius secara teratur dibawa ke hadapan hakim independen dan imparial yang memutuskan kasus-kasus sesuai dengan aturan-aturan (*serious conflicts are regularly brought before independent and impartial judges who decide cases in accordance with those rules*).
5. Keputusan ini sebenarnya sesuai dengan bagaimana mendefinisikan tujuan-tujuan hukum dan proyek pembangunan yang dapat membantu meningkatkan efektivitas mereka (*these decisions are actually complied with defining objectives of law and development projects in these terms could help improving their effectiveness*).

Menurut Otto, teori pembentukan undang-undang memungkinkan untuk mengenali faktor-faktor relevan yang mempengaruhi kualitas hukum dan substansi undang-undang. Teori-teori tersebut meliputi :

1. Teori kebijakan fase sinoptik (*the synoptic policy-phases theory*).
2. Teori membangun agenda (*the agenda-building theory*).
3. Teori elit ideology (*the elite ideology theory*).
4. Teori biro politik organisasi dan politik teori (*the bureau-politics theory organisational politics theory*).
5. Keempat teori rasionalitas (*the four rationalities theory*).

Di antara kelima macam teori pembentukan undang-undang tersebut, "*the agenda-building theory*" kiranya sesuai memiliki kesamaan dengan situasi dan kondisi pembentukan hukum di Indonesia, yang pada umumnya memiliki karakteristik "*a bottom up approach*".

Dengan demikian, "*the agenda-building theory*" mengandung persamaan unsur-unsur dengan proses pembentukan undang-undang di Indonesia. Berkaitan dengan hal tersebut, dapat dicermati bahwa banyaknya perangkat Rancangan Undang-Undang(RUU) yang masuk daftar Progam Legislasi Nasioanal (Prolegnas 2005-2009), namun diantaranya terdapat RUU yang terkesan tidak memiliki relevansi dan terjadi tumpang tindih pengaturan satu dengan lainnya, tanpa adanya agenda yang jelas, dan sinergis satu sama lain. Contohnya tumpang tindih

antara RUU Kelautan dan RUU Pesisir yang diprakarsai oleh pemerintah (Departemen Kelautan dan Perikanan)⁸.

Selanjutnya yang diuraikan oleh Yuliandri di dalam bukunya yang berjudul “Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik” bahwa proses pembentukan Undang-undang perlu mewujudkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Asas-asas tersebut diperlukan sebagai pedoman dalam pelaksanaan tahapan pembentukan Undang-undang. Di dalamnya termasuk tahap perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan⁹.

Secara etimologi istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin, yaitu “*de*” berarti lepas dan “*centrum*” berarti pusat. Jadi menurut perkataan berasal dari desentralisasi adalah melepaskan dari pusat¹⁰.

Desentralisasi dan otonomi daerah adalah suatu peristiwa yang menimbulkan perubahan mendasar pada hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, sekaligus mengubah perilaku sebagian masyarakat Indonesia yang sebelumnya hanya berfokus pada satu pusat kekuasaan yaitu pemerintah pusat.

Desentralisasi memang tidak mempunyai suatu definisi yang tunggal. Apapun definisi desentralisasi yang dipilih, harus terjadi harmonisasi yang baik antara desentralisasi politik, administrasi, dan fiscal. Desentralisasi politik pada intinya memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menjalankan suatu kebijakan, sedangkan desentralisasi administrasi atau desentralisasi manajerial memberikan petunjuk bagaimana implementasi dari pengalihan kewenangan fungsi tersebut. Desentralisasi fiskal kemudian menyediakan pembiayaan untuk pengalihan kewenangan tersebut.

III. HASIL PENELITIAN

A. Pengaturan Sanksi Administrasi Dalam Qanun

1. Pengaturan Sanksi Administrasi Dalam Qanun Ditinjau Dari Hukum Administrasi Pemerintahan Islam

Administrasi pemerintahan termasuk di dalam *As-Sultah at-Tanfiziyyah* yaitu kekuasaan atau wewenang melaksanakan atau menjalankan sesuatu urusan. Kekuasaan atau wewenang pemerintah untuk melaksanakan dan menjalankan roda pemerintahan serta (kekuasaan legislatif) dan kekuasaan eksekutif Negara. Administrasi pemerintahan juga berhubungan dengan *Siyasah Syar’iyyah* yaitu pembahasan yang menyangkut permasalahan kekuasaan, fungsi dan tugas penguasa dalam pemerintahan islam¹¹.

⁸ *Ibid*, hal. 28-29

⁹ *Ibid*, hal. 251

¹⁰ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, (Bandung : PT Alumni, 2004), hal 117.

¹¹ Saiful Anwar dan Marzuki Lubis, *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, (Medan : Gelora Madani Press, 2004), hal. 137

Menurut Abdul Wahhab Khailaf¹², dalam pemerintahan islam penguasa memiliki wewenang mengatur kepentingan umum untuk mencapai kemaslahatan dan terhindar dari segala kemudratan, dalam batas-batas yang ditentukan oleh syarat dan kaidah-kaidah umum yang berlaku sekalipun upaya ini tidak sejalan dengan “ijtihad ulama”. Kepentingan umum yang dimaksudkan adalah segala peraturan dan perundang-undangan Negara, baik yang berkaitan dengan hubungan Negara dengan rakyat maupun hubungan Negara dengan Negara lain.

2. Pola Jenis Sanksi Dalam Hukum Administrasi Negara

Seiring dengan luasnya ruang lingkup dan keragaman bidang urusan pemerintahan yang masing-masing bidang itu diatur dengan peraturan tersendiri, macam dan jenis sanksi dalam rangka penegakan peraturan itu beragam. Pada umumnya macam-macam dan jenis sanksi itu dicantumkan dan ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan bidang administrasi tertentu. Secara umum dikenal beberapa macam sanksi dalam hukum administrasi, yaitu :

1. Paksaan pemerintahan (*bestuursdwang*)
2. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan (izin subsidi, pembayaran, dan sebagainya)
3. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*)
4. Pengenaan denda administrasi (*administratieve boete*)

Macam-macam sanksi tersebut tidak selalu dapat diterapkan secara keseluruhan pada suatu bidang administrasi Negara tertentu. Sanksi paksaan pemerintahan misalnya, sudah barang tentu tidak dapat diterapkan dalam bidang kepegawaian dan ketenagakerjaan. Akan tetapi, dapat terjadi dalam suatu bidang administrasi diterapkan lebih dari kempat macam sanksi tersebut, seperti dalam bidang lingkungan¹³.

Pemahaman terhadap berbagai sanksi tersebut di atas penting dalam kajian hukum administrasi karena di dalamnya menyangkut bukan saja tentang efektifitas penegakan hukum, bagaimana pemerintah menggunakan kewenangannya dalam menerapkan sanksi, dan prosedur penerapan sanksi, tetapi juga untuk mengukur apakah norma-norma hukum administrasi yang didalamnya memuat sanksi telah sesuai dibuat dan relevan diterapkan di tengah masyarakat.

3. Pengaturan Sanksi Administrasi Ditinjau Dari Tujuan Administrasi

Penerapan administrasi dalam zaman modern sekarang ini yang dipentingkan bukan hukum administrasi akan tetapi administrasinya dan

¹² Abdul Aziz Dahlan et al, *Ensiklopedi Hukum Islam Jilid 5*, (Jakarta : PT Ichtiar Baru Van Houve, 1996), hal. 1626

¹³ Khusus dalam bidang lingkungan sanksi administrasi itu meliputi paksaan pemerintahan atau tindakan paksa (*bestuursdwang*), uang paksa (*publiekrechtelijke dwangsom*), penutupan tempat usaha (*sluiting van een inrichting*), penghentian kegiatan mesin perusahaan (*buitengebruikstelling van een toestel*), dan pencabutan izin melalui proses teguran, paksaan pemerintah, penutupan dan uang paksa. Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, (Surabaya : Airlangga University Press, 1996), hal. 192-193

tercapainya tujuan dari administrasi. Ivon Jennings mengatakan bahwa hukum administrasi itu adalah hukum yang mengenai administrasi.

Menurut A.M. Donner apabila kita hendak mempelajari hukum administrasi perlu kita memahami dahulu apa *bestuur* atau administrasi itu. Sedangkan menurut JHA. Logemann menonjolkan administrasi sebagai suatu organisasi kekuasaan bukan hukum yang diutamakan. Hukum itu adalah alat menjadi tujuan tersendiri, akan tetapi hukum itu adalah alat belaka untuk mempermudah lalu lintas antar manusia¹⁴. Dalam pergaulan hidup manusia dibutuhkan kerja sama dan kerja sama ini membutuhkan suatu perasaan kepastian dan aturan-aturan yang dapat dipegang. Dapat disimpulkan tujuan hukum administrasi Negara adalah :

1. Memberikan batasan dan kewenangan terhadap pejabat administrasi Negara.
2. Memberikan perlindungan terhadap rakyat atau badan hukum perdata dari tindakan sewenang-wenang pejabat administrasi Negara.

B. Konsep Ketentuan Sanksi Administrasi Pada Qanun

1. Kedudukan Qanun

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh merupakan tatanan hukum dalam sistem hukum dan sistem perundang-undangan nasional. Dalam Pasal 1 angka 21 Undang-Undang No.11 Tahun 2006, ditentukan bahwa “Qanun Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh.” Dalam Pasal 233 ayat (1) ditentukan bahwa “qanun dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Aceh, pemerintahan kabupaten/kota, dan penyelenggaraan tugas pembantuan.”

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, dalam Pasal 136 ayat (2) ditegaskan bahwa “peraturan daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan.” Pada ayat (3) pasal yang sama ditentukan lebih lanjut bahwa peraturan daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditentukan bahwa “peraturan daerah kab/kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kab/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.” Kemudian dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditentukan bahwa “materi muatan peraturan daerah provinsi/kota adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta menampung kondisi khusus daerah dan atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.”

Dapat disimpulkan bahwa Qanun merupakan salah satu bentuk hukum tertulis dalam sistem perundang-undangan nasional, yang sejenis

¹⁴ Amran Muslimin, *Beberapa Asas dan Pengertian Pokok Tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*, (Bandung : Alumni, 1985), hal. 35

dengan Peraturan Daerah. Numum secara khusus isinya berbeda, oleh karena kewenangan mengatur dan materi muatan tertentu dalam qanun didasarkan pada ketentuan dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2006. Sedangkan materi muatan “peraturan daerah” yang secara umum berpedoman pada ketentuan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.

Pemerintah Aceh berdasarkan ketentuan Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 mempunyai kewenang spesifik untuk mengatur beberapa hal tertentu sebagai materi muatan qanun, misalnya tentang pelaksanaan syari’at Islam. Kewenangan ini secara hukum adalah sah, sebagai kewenangan atribusi (*attributie van bevoegheid*), yang diciptakan atau dibentuk oleh pembentuk undang-undang (DPR), yang sebelumnya tidak ada, dan secara khusus diadakan untuk itu.

Dengan demikian Qanun merupakan bagian dari sistem perundang-undangan nasional, dan oleh karena itu norma atau kaedah hukum yang diatur atau materi muatan dalam Qanun merupakan sub sistem dari sistem hukum nasional. Disebut “*sub sistem*” oleh karena wilayah berlakunya adalah khusus atau bersifat lokal. Walaupun berlakunya pada wilayah khusus akan tetapi penegakan hukumnya tetap melibatkan institusi dalam sistem peradilan nasional¹⁵.

Dalam sistem peraturan perundang-undangan, bahwa secara hukum kedudukan atau eksistensi qanun sangat jelas, merupakan bagian dari sistem perundang-undangan nasional.

2. Tujuan dan Fungsi Qanun

Qanun sebagai peraturan perundang-undangan daerah dibuat untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan Aceh. Qanun tersebut merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan nasional. Sistem perundang-undangan Republik Indonesia diatur dalam tata urutannya menurut ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ditegaskan bahwa jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan adalah¹⁶:

- a. UUD.
- b. Ketetapan MPR.
- c. Undang-Undang/Perpu.
- d. Peraturan Pemerintah.
- e. Peraturan Presiden.
- f. Peraturan Daerah Provinsi.
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Mengenai qanun sebagai jenis peraturan perundang-undangan untuk penyelenggaraan pemerintahan Aceh tidak disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Akan tetapi keberadaan Qanun dapat

¹⁵ Bandingkan dengan ketentuan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, Pasal 136 ayat (2) dan (3), bahwa “Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota, dan tugas pembantuan.”, yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.”

¹⁶ Menurut Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

dilihat atau ditelusuri dalam sumber hukum yang utama, yakni Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945.

Peraturan Daerah, untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam disebut dengan Qanun. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 30 Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, yang sudah dicabut dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, ditetapkan bahwa “semua peraturan daerah yang ada dinyatakan sebagai Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sesuai dengan yang dimaksud dengan undang-undang ini”.

Dalam penjelasan umum Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh menyebutkan bahwa Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, yang dapat mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang lain dengan mengikuti asas *Lex Specialis Derogat Lex Generalis* dan Mahkamah Agung berwenang melakukan uji materil terhadap Qanun¹⁷. Keterkaitan dengan tata urutan perundang-undangan menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 diatas, maka telah menempatkan “Qanun” sebagai subsistem perundang-undangan nasional bahkan sistem hukum nasional pada umumnya. Karena itu Qanun tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya¹⁸.

Dari uraian di atas dapat dipahami bahwa Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam berfungsi sebagai berikut¹⁹ :

- a. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (peraturan perundang-undangan tingkat pusat).
- b. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang belum diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Fungsi ini memperjelas ketentuan yang diatur dalam Pasal 270 ayat (1) ayat (2) dan (3) Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh yang menetapkan bahwa “ketentuan pelaksana undang-undang ini yang menyangkut kewenangan pemerintah ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan (peraturan pemerintah), dan ketentuan yang menyangkut kewenangan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota Nanggroe Aceh Darussalam ditetapkan dengan Qanun.

Sedangkan beberapa pakar hukum juga mengemukakan tujuan dan fungsi dari Qanun adalah sebagai berikut²⁰ :

- a. Melaksanakan perintah Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh.

¹⁷ Mohd. Daud Yoesoef, *Qanun Sebagai Aturan Pelaksana Peraturan Perundang-undangan Atasan*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum No 47 Edisi Agustus 2009, Banda Aceh, Agustus 2009. Hal. 181

¹⁸ Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, (Bandung : LPPM-UNISBA, 1995), hal. 9

¹⁹ Mohd. Daud Yoesoef, *Op.Cit*, hal. 182

²⁰ Wawancara dengan Prof. Husni Jalil menyangkut tentang Qanun Kota Banda Aceh pada Tanggal 21 Mei 2013.

- b. Fungsinya untuk mengisi kekosongan hukum di daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.

Kedudukan Qanun sesuai dengan penyelenggaraan otonomi khusus bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam perlu makin dikukuhkan kedudukannya yang dapat bersifat mandiri, dari segi pembuatannya sudah semestinya kedudukan Qanun ini dapat dilihat setara dengan Undang-undang dalam arti sama-sama merupakan produk hukum lembaga legislatif, namun demikian dari segi pengaturan materi dalam ruang lingkup daerah yang berlaku di wilayah yang lebih sempit, maka dianggap mempunyai kedudukan lebih rendah dibandingkan dengan ruang lingkup wilayah berlakunya undang-undang.

Undang-undang lebih tinggi kedudukannya dari pada Qanun. Karena itu sesuai prinsip hirarki peraturan perundang-undangan, peraturan yang lebih rendah itu tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi. Akan tetapi, sebagai konsekuensi diberikannya otonomi khusus bagi provinsi Nanggroe Aceh Darussalam maka produk legislatif daerah ini dapat saja menyimpang dengan produk eksekutif di tingkat pusat. Misalnya suatu materi qanun/perda yang telah ditetapkan secara sah ternyata bertentangan isinya dengan materi peraturan menteri di tingkat pusat maka pengadilan haruslah menertibkan bahwa qanun itulah yang berlaku sepanjang untuk daerahnya sedangkan peraturan Menteri dimaksudkan untuk peraturan yang berlaku umum di seluruh Indonesia²¹.

3. Konsep Sanksi Administrasi Pada Qanun

Kebijakan untuk konsep sanksi administrasi dalam qanun menurut penjelasan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh menyebutkan Qanun adalah peraturan yang dapat mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lain dengan mengikuti asas *Lex Specialis derogat Lex Generalis*. Kedudukan Qanun sesuai dengan penyelenggaraan otonomi khusus bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang dapat bersifat mandiri. Sebagai konsekuensi diberikannya otonomi khusus kepada Aceh maka produk legislatif daerah ini dapat saja menyimpang dengan produk eksekutif di tingkat pusat. Misalnya suatu materi qanun yang telah ditetapkan secara sah ternyata bertentangan isinya dengan materi peraturan menteri di tingkat pusat maka pengadilan haruslah menertibkan bahwa qanun itulah yang berlaku sepanjang untuk daerahnya sedangkan peraturan menteri dimaksudkan untuk peraturan yang berlaku umum diseluruh Indonesia²².

4. Perbedaan Peraturan Daerah Dan Qanun

a. Peraturan Daerah.

Peraturan perundang-undangan tingkat daerah diartikan sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah daerah atau salah satu unsur pemerintah daerah yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan daerah.

²¹ Mohd. Daud Yoesoef, *Op.Cit*, hal. 183

²² Mohd. Daud Yoesoef, *Op.Cit*, hal. 183

Peraturan daerah (perda) ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapatkan persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat²³. Ketentuan ini mengikuti semangat rumusan UUD 1945 Pasal 5 ayat (1) yang menyebutkan “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”. Dengan demikian dapat diartikan bahwa Peraturan Daerah itu semacam undang-undang (pada tingkat daerah).

Meskipun Undang-undang menyebutkan bahwa Kepala Daerah menetapkan Peraturan daerah setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tidak berarti semua kewenangan membuat peraturan daerah ada pada kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hanya memberikan persetujuan. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki kekuasaan yang juga menentukan dalam pembentukan peraturan daerah. DPRD dilengkapi dengan hak-hak inisiatif dan hak mengadakan perubahan. Bahkan persetujuan itu sendiri mengandung kewenangan menentukan (*dicicive*). Tanpa persetujuan DPRD tidak akan ada peraturan daerah. Karena itulah tidak berlebihan kalau Pasal 136 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah ditentukan “ pembuatan peraturan daerah dilakukan bersama-sama oleh Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah”²⁴.

Peraturan Daerah dibentuk berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi²⁵ :

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

Sedangkan materi muatan dalam Peraturan Daerah mengandung asas sebagai berikut²⁶ :

1. Pengayoman
2. Kemanusiaan
3. Kebangsaan
4. Kekeluargaan
5. Kenusantaraan
6. Bhineka tunggal ika
7. Keadilan
8. Kebersamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan
9. Ketertiban dan kepastian hukum
10. Keseimbangan, keselarasan dan keserasian

Selanjutnya ada beberapa daerah yang memiliki Perda Syariah dimana tujuan dari pembentukan Peraturan Daerah tersebut untuk

²³ Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah Pasal 136

²⁴ Abdul Latief, *Hukum Dan Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) Pada Pemerintahan Daerah*, (Yogyakarta : UII Press, 2005), hal. 59

²⁵ HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia Dalam Rangka Sosialisasi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2005), hal. 244

²⁶ *Ibid*, hal. 245

menciptakan masyarakat yang mencintai budaya islam dan adat istiadat daerah tersebut. Di dalam penerapan sanksinya Perda Syariah menerapkan sanksi administrasi, dimana sanksi dari pelanggaran Perda Syariah dikenakan teguran secara lisan dan tulisan. Sebagai contoh Perda No 6 Tahun 2005 Tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Kabupaten Solok Selatan. Di dalam penjelasan Pasal 3 Perda No 6 Tahun 2005 Tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Kabupaten Solok Selatan menyatakan²⁷ :

1. Membentuk sikap sebagai seorang muslim dan muslimah yang baik dan berakhlak mulia.
2. Membiasakan diri berpakaian muslim dan muslimah dalam kehidupan sehari-hari baik dalam kehidupan berkeluarga maupun dihadapan umum.
3. Menciptakan masyarakat yang mencintai budaya islam dan budaya minangkabau
4. Melestarikan fungsi adat sesuai dengan pituah “syara mangato adat mamakai”.

Di dalam Pasal 5 Perda Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah di Kabupaten Solok Selatan, dijelaskan kewajiban dan pelaksanaan. Menurut ketentuan Pasal 5 Perda Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah yang berkewajiban berbusana muslim dan muslimah hanya pelajar baik di tingkat SD,SMP,SMU dan karyawan/karyawati, sedangkan mahasiswa/mahasiswi, TNI dan POLRI dan masyarakat umum bersifat himbauan.

Dalam uraian tersebut maka dapat disimpulkan bahwa Peraturan Daerah dibuat karena ada perintah dari Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah dan juga Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

b. Qanun

Qanun adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh. Sedangkan Qanun kabupaten/kota adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah kabupaten/kota yang menyelenggarakan pemerintahan dan kehidupan masyarakat kabupaten/kota di Aceh²⁸.

Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh dalam Pasal 237 ayat (1) menentukan bahwa untuk membentuk qanun harus mengandung asas²⁹ :

1. Pengayoman
2. Kemanusiaan
3. Kebangsaan
4. Kekeluargaan
5. Keanekaragaman

²⁷ Pasal 3 Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Kabupaten Solok Selatan

²⁸ Menurut Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh Pasal 1

²⁹ Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aaceh

6. Keadilan
7. Nondiskriminasi
8. Kebersamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan
9. Ketertiban
10. Kepastian hukum
11. Keseimbangan, keserasian, kesetaraan dan keselarasan

Qanun Aceh disahkan oleh kepala daerah dalam hal ini Gubernur setelah mendapatkan persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Aceh selanjutnya Qanun Kabupaten/Kota disahkan oleh kepala daerah dalam hal ini Bupati/Walikota setelah mendapatkan persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Kota. Mengenai Qanun sebagai jenis peraturan perundang-undangan untuk penyelenggaraan pemerintahan aceh tidak disebutkan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Akan tetapi keberadaan Qanun dapat ditelusuri dalam sumber hukum yang utama, yakni Pasal 18B UUD 1945. Qanun Aceh adalah peraturan daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, yang dapat mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang lain dengan mengikuti asas *Lex specialis derogate Lex Generalis*, dan Mahkamah Agung dapat melakukan uji materil terhadap Qanun.

Di dalam Qanun Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Tata Cara Pembentukan Qanun disebutkan di dalam Pasal 3 materi muatan Qanun mengandung asas³⁰ :

1. Dinul islam
2. Sejarah aceh
3. Kebenaran
4. Kemamfaatan
5. Pengayoman
6. Hak asasi manusia
7. Kebangsaan
8. Kekeluargaan
9. Keterbukaan dan komunikatif
10. Keanekaragaman
11. Keadilan
12. Keserasian dan nondiskriminasi
13. Ketertiban dan kepastian hukum
14. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan
15. Keseimbangan, kesetaraan dan keselarasan

Materi muatan Qanun adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Aceh sesuai dengan Mou Helsenki 15 Agustus 2005 dan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, kecuali dalam hubungan luar negeri, pertahanan luar (TNI), keamanan dalam negeri (Polisi), moneter dan fiskal, kekuasaan kehakiman dan urusan tertentu dalam bidang agama³¹.

Dalam uraian tersebut maka dapat disimpulkan bahwa Qaun dibuat karena ada perintah dari Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh dan juga sumber hukum yang utama Undang Undang Dasar 1945 Pasal 18B.

³⁰ Qanun Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Tata Cara Pembentukan Qanun

³¹ Qanun Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Tata Cara Pembentukan Qanun

C. Wewenang Penetapan Sanksi Administrasi Pada Qanun

1. Wewenang Pemerintah Daerah Dalam Penetapan Sanksi

Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 merupakan dasar hukum penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah. Kepada daerah-daerah yang disebut daerah otonom, oleh Pemerintah Pusat diberi wewenang yang luas untuk mengurus rumah tangganya sendiri, terkecuali wewenang dalam bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal³².

Menurut kamus Bahasa Indonesia kata kewenangan mengandung arti hal wewenang dan hak dan kekuasaan yang dimiliki untuk melakukan sesuatu. Sedangkan kata wewenang mengandung arti³³ :

1. Hak dana kekuasaan untuk bertindak
2. Kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain

Penggunaan hukum administrasi sebagai sarana penegakan peraturan dalam Peraturan Daerah/Qanun dicantumkan dan ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan bidang administrasi tertentu. Secara umum dikenal beberapa macam sanksi dalam hukum administrasi, yaitu³⁴ :

1. Paksaan pemerintahan (*bestuursdwang*)
2. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan (izin, subsidi, pembayaran dan sebagainya)
3. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah
4. Pengenaan denda administratif

Semua sanksi tersebut tidak selalu dapat diterapkan secara keseluruhan pada suatu bidang administrasi Negara tertentu. Sanksi paksaan pemerintahan misalnya, sudah barang tentu tidak dapat diterapkan dalam bidang kepegawaian dan ketenagakerjaan. Akan tetapi, dapat terjadi dalam suatu bidang administrasi diterapkan lebih dari keempat sanksi tersebut, seperti dalam bidang lingkungan.

2. Efektivitas Penerapan Sanksi Administrasi Dalam Qanun Tidak Berjalan Efektif

Ada beberapa hal yang menyebabkan penerapan sanksi administrasi di dalam Qanun Kota Banda Aceh tidak berjalan efektif, diantaranya adalah sebagai berikut³⁵ :

1. Penegakan hukum, penegakan hukum yang dapat dilakukan dengan baik dan efektif merupakan salah satu

³² Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2003), hal. 18

³³ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Op.Cit*, hal. 143

³⁴ Khusus dalam bidang lingkungan sanksi administrasi itu meliputi paksaan pemerintah atau tindakan paksa, uang paksa, penutupan tempat usaha, penghentian kegiatan mesin perusahaan dan pencabutan izin melalui proses teguran, paksaan pemerintah, penutupan dan uang paksa, Sri Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, (Surabaya : Airlangga University Press, 1996), hal. 192-193

³⁵ Wawancara dengan Prof Husni Jalil menyangkut Tentang Qanun Kota Banda Aceh pada tanggal 21 Mei 2013.

tolak ukur keberhasilan suatu Negara dalam upaya mengangkat harkat dan martabat bangsanya di bidang hukum terutama dalam memberikan perlindungan hukum terhadap warganya. Hal ini berarti pula adanya jaminan kepastian hukum bagi rakyat, sehingga rakyat merasa aman dan terlindungi hak-haknya dalam menjalani kehidupan. Sebaliknya, penegakan hukum yang tidak berjalan sebagaimana mestinya merupakan indikator bahwa Negara yang bersangkutan belum sepenuhnya mampu memberikan perlindungan hukum kepada warganya. Mengingat begitu pentingnya penegakan hukum tersebut, problematika dan faktor-faktor yang mempengaruhinya khususnya dalam penegakan sanksi administrasi di dalam Qanun Kota Banda Aceh. Bila membicarakan efektifitas hukum dalam masyarakat berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur dan/atau memaksa masyarakat untuk taat terhadap hukum. Efektivitas hukum yang dimaksud berarti mengkaji kaidah hukum yang harus memenuhi syarat, yaitu berlakunya secara yuridis, sosiologis dan secara filosofis. Oleh karena itu faktor-faktor yang dapat mempengaruhi hukum itu berfungsi dalam masyarakat adalah kaidah hukum/peraturan itu sendiri, petugas/penegak hukum, sarana atau fasilitas yang digunakan oleh penegak hukum dan yang terakhir kesadaran masyarakat.

2. Koordinasi kurang antara Dewan Perwakilan Rakyat Kota dan eksekutif, di mana kurangnya koordinasi menyebabkan peraturan yang dilahirkan sering terhambat dalam hal pelaksanaan dan tidak ada koordinasi tersebut menyebabkan peraturan itu tidak berjalan sebagaimana mestinya di dalam masyarakat.
3. Belum turunnya peraturan walikota sebagai peraturan pelaksana, ada beberapa Qanun Kota Banda Aceh yang belum berjalan efektif dikarenakan peraturan walikota belum keluar sehingga Qanun tersebut tidak efektif di dalam penerapannya.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

1. Kesimpulan

Pembahasan terhadap permasalahan yang telah dikemukakan dalam tesis ini, maka kesimpulan yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut :

- a. Dalam pemerintahan islam penguasa memiliki wewenang mengatur kepentingan umum untuk mencapai kemaslahatan dan terhindar dari segala kemudratan, dalam batas-batas yang ditentukan oleh syarat dan kaidah-kaidah umum yang berlaku sekalipun upaya ini tidak sejalan dengan "ijtihad ulama". Seiring dengan luasnya ruang lingkup dan keragaman bidang urusan pemerintahan yang masing-masing bidang itu diatur dengan peraturan tersendiri, pada umumnya macam-macam dan jenis sanksi itu dicantumkan dan ditentukan secara tegas

dalam peraturan perundang-undangan bidang administrasi tertentu. Secara umum dikenal beberapa macam sanksi dalam hukum administrasi, yaitu paksaan pemerintah, penarikan kembali keputusan yang menguntungkan (izin subsidi, pembayaran dan sebagainya), pengenaan uang paksa oleh pemerintah, pengenaan denda administrasi. Macam-macam sanksi tersebut tidak selalu dapat diterapkan secara keseluruhan pada suatu bidang administrasi Negara tertentu. Sanksi paksaan pemerintahan misalnya, sudah barang tentu tidak dapat diterapkan dalam bidang kepegawaian dan ketenagakerjaan. Akan tetapi, dapat terjadi dalam suatu bidang administrasi diterapkan lebih dari keempat macam sanksi tersebut, seperti dalam bidang lingkungan.

- b. Qanun merupakan salah satu bentuk hukum tertulis dalam sistem perundang-undangan nasional, yang sejenis dengan Peraturan Daerah. Numum secara khusus isinya berbeda, oleh karena kewenangan mengatur dan materi muatan tertentu dalam qanun didasarkan pada ketentuan dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2006. Sedangkan materi muatan “peraturan daerah” yang secara umum berpedoman pada ketentuan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Kebijakan untuk konsep sanksi administrasi dalam qanun menurut penjelasan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh menyebutkan Qanun adalah peraturan yang dapat mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lain dengan mengikuti asas *Lex Specialis derogat Lex Generalis*.
- c. Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 merupakan dasar hukum penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah. Kepada daerah-daerah yang disebut daerah otonom, oleh Pemerintah Pusat diberi wewenang yang luas untuk mengurus rumah tangganya sendiri, terkecuali wewenang dalam bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal. Dalam perumusan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, yang diartikan secara luas adalah “pemerintahan daerah” yang mencakup juga fungsi legislatif di daerah, sedangkan yang diartikan secara sempit adalah “pemerintahan daerah” yang hanya mencakup cabang eksekutif saja, yaitu Gubernur, Bupati atau Walikota beserta perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Kedaulatan pemerintahan dalam suatu Negara yang berbentuk kesatuan dapat diselenggarakan dengan cara terhinpun/ditumpuk (*gathered*) secara sentralisasi (*centralized*), sehingga segala urusan dalam Negara terletak di tangan pemerintah pusat (*central government*), dan semua kewenangan pemerintahan dilakukan oleh satu pusat pemerintahan (*sigle centralized government*), atau oleh pusat bersama-sama dengan organnya yang berada/dipencarkan di daerah-daerah. Penyelenggaraan pemerintahan yang dipencarkan di daerah-daerah dilakukan sebagai akibat dari tuntutan demokrasi, efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Pelaksanaan pemerintahan itu didasarkan pada asas dekonsentrasi dan desentralisasi. Baik dekonsentrasi maupun desentralisasi merupakan metode-metode dalam pendistribusian kekuasaan pemerintahan atas dasar wilayah-wilayah

tertentu. Dekonsentrasi menimbulkan wilayah administratif sedangkan desentralisasi menciptakan daerah otonom.

2. Saran

Setelah melakukan pembahasan dan analisa terhadap permasalahan yang telah dikemukakan dalam tesis ini, saran yang dapat diberikan oleh penulis adalah sebagai berikut :

1. Pengaturan sanksi administrasi pada Qanun Kota Banda Aceh harus sesuai dengan tujuan hukum administrasi Negara. Tujuan hukum administrasi Negara yaitu memberikan perlindungan terhadap rakyat atau badan hukum perdata dari tindakan sewenang-wenang pejabat administrasi Negara.
2. Dari Pasal 84 ayat (1) dan (2) yang menjadi unsur-unsur Pasal yang tidak sesuai dengan tujuan hukum administrasi Negara adalah ketidaksesuaian bunyi Pasal yang terdapat dalam Qanun Nomor 6 Tahun 2010 Kota Banda Aceh. Berdasarkan hal tersebut Penulis menyarankan agar pembuat undang-undang dapat memperbaiki pengaturan, serta lebih memperhatikan bunyi pasal-pasal di dalam Qanun.
3. Di dalam merancang Qanun penulis menyarankan agar Qanun yang akan dirancang dapat benar-benar bisa diterapkan di dalam masyarakat, sehingga tidak ada Qanun yang terkesan dipaksakan. Penulis berharap masyarakat juga dapat ikut berpartisipasi dalam pembuatan Qanun dan koordinasi antara Legislatif dan Eksekutif benar-benar terjalin sebagaimana mestinya.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku

- Ablisar, Madiasa, *Hukuman Cambuk Sebagai Alternatif Pemidanaan Dalam Rangka Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia*, Medan : USU Press, 2011
- Anwar Saiful dan Marzuki Lubis, *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Medan : Gelora Madani Press, 2004
- Abdullah, Rozali, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2003
- Basyar, M. Hamdan, et.al, *Aceh Baru Tantangan Perdamaian dan Reintegrasi*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2008
- Dahlan, Abdul Aziz, et, al, *Ensiklopedi Hukum Islam Jilid 5*, Jakarta : PT Ichtiar Baru Van Houve, 1996
- Hadjon, Philipus M, et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2011
- Juanda, *Hukum Pemerintah Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Bandung : PT Alumni, 2004
- Latief, Abdul, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (beleidsregel) Pada Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta : UII Press, 2005
- Manan, Bagir, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, Bandung : LPPM-UNISBA, 1995
- Muslimin, Amran, *Beberapa Asas dan Pengertian Pokok Tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*, Bandung : Alumni, 1985

- Rangkuti, Siti, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*, Surabaya : Airlangga University Press, 1996
- Ridwan, Juniarso dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung : Nuansa, 2010
- Said, Mohammad, *Aceh Sepanjang Abad Jilid I*, Medan : Harian Waspada Medan, 2007
- Widjaja, HAW, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia Dalam Rangka Sosialisasi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2005
- Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2011

B. Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Tahun 1945
- Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah
- Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh
- LAN Republik Indonesia, *Pengaturan dan Penegakan Hukum Dalam Sistem Administrasi Negara*, Jakarta : LAN RI, 2007
- Qanun Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Tata Cara Pembentukan Qanun Aceh
- Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Kabupaten Solok Selatan
- Nota Kesepahaman Antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka, Helsenki, Finlandia, Senin 5 Agustus 2005

C. Internet

- <http://datafilecom.blogspot.com/2010/03/makalah-tentang-qanun.html>, di akses pada hari senin tanggal 18 Februari 2013, pukul 12.30 WIB

D. Makalah/Disertasi/Karya Ilmiah

- Faisal A. Rani, *Kedudukan Qanun Dalam Sistem Perundang-undangan*, Makalah Yang Disampaikan Pada Muzakarah Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) Aceh, Banda Aceh, 3 Desember 2009
- Faisal A. Rani dan Mahdi Syahbandir, *Praktek-praktek Hukum Administrasi Negara Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Baik Pusat Maupun Daerah*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum No 46 Edisi April 2009, Banda Aceh
- Husni Jalil, *Kedudukan Qanun Dalam Peraturan Perundang-undangan*, Disampaikan Dalam Kegiatan Pembinaan Politik Bagi Ormas/LSM, Tokoh Masyarakat, Pimpinan Pasantren Tingkat Provinsi Aceh, September 2005
- Husni Jalil, *Rapat Permusyawaratan dan Pemeriksaan Pendahuluan Dalam Penyelesaian Sengketa Administrasi Negara*, Jurnal Transformasi Administrasi, Banda Aceh, 2011



- Hasnan, *Tesis Mengenai Peraturan Ketentuan Sanksi Pidana Dalam Pemerintah Daerah*, Medan, 2012
- Mohd Daud Yoesoef, *Qanun Sebagai Aturan Pelaksana Peraturan Perundang-undangan atasan*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum No 47 Edisi Agustus 2009, Banda Aceh
- Sulaiman, *Membentuk Hukum Bagi Perdamaian Aceh*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum No 56 Edisi April 2012, Banda Aceh