

POSISI KEDUDUKAN WILAYATUL HISBAH DALAM BIROKRASI PEMERINTAH ACEH: Studi terhadap jabatan fungsional Wilayatul Hisbah

Muhammad Siddiq, Muhammad Zuhilmi, & Ihdi Karim Makinara
Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh, Indonesia
ikmakinara@gmail.com

ABSTRACT

Penelitian ini mempunyai hipotesis bahwa WH secara karir fungsional belum mempunyai kekuatan hukum yang kuat. Hal ini terindikasi dari jabatan karir fungsional WH yang tidak termasuk dalam sistem kepegawaian nasional. Pembentukan WH di Aceh tidak diiringi penguatan secara karir fungsional di tingkat pusat. Untuk menyalahi hal tersebut, karir fungsional WH ditempatkan bersama Satpol PP, atau dileburkan pada dinas-dinas lainnya dalam lingkungan birokrasi pemerintah Aceh. Kalau sebelumnya keberadaan WH hanya berdasarkan Qanun Aceh, maka dalam UU PA WH dianggap sebagai bagian dari Satpol PP dan diberi nama Polisi Wilayatul Hisbah. Perdebatan dan diskusi tentang kedudukan WH dalam sistem birokrasi pemerintahan Aceh, merupakan topik menarik untuk diteliti karena berkaitan dengan pelaksanaan syariat Islam di Aceh. Diharapkan hasil penelitian ini, setidaknya dapat menemukan suatu rekomendasi penting, demi mereposisi kedudukan ideal WH dalam birokrasi pemerintah Aceh, maupun di tingkat nasional. Di samping itu, perubahan nomenklatur baru tentang WH dalam sistem kepegawaian nasional juga dapat terwujud, dengan hasil penelitian ini sebagai salah satu landasan akademiknya. Karena semestinya, suatu perubahan kebijakan diharapkan membiasakan diri dengan suatu kajian akademik intensif, baik berupa riset, focus group discussion, atau melalui diskusi-diskusi ilmiah lainnya.

KEYWORDS

reposisi; wilayatuh hisbah; jabatan fungsional

PENDAHULUAN

Wilayah Hisbah (WH) atau yang lebih dikenal sebagai polisi syariat Islam, telah ada dalam sejarah penegakan hukum Islam. Petugas WH pada saat itu mempunyai tugas di antaranya, memberikan penyuluhan atau pendidikan, pencegahan, dan penindakan terhadap pelanggaran dari hukum Islam, hingga ditetapkannya putusan hukuman oleh pengadilan. Tindakan penyuluhan atau pendidikan yang dilakukan seperti memberikan pemahaman tentang pentingnya hukum Islam bagi masyarakat, sehingga masyarakat benar-benar paham bahwa hukum Islam tersebut adalah kebutuhan masyarakat. Tindakan pencegahan di antaranya seperti pengecekan ketepatan timbangan di pasar-pasar,¹ menghimbau umat Islam ketika waktu shalat hampir sampai, dan lain-lain. Sedangkan penindakan dilakukan bagi mereka yang secara nyata-nyata melanggar peraturan, sehingga marwah hukum dan efek jera dapat benar-benar dirasakan oleh pelanggarnya.²

Melihat cerita sukses WH yang pernah terjadi sebelumnya di dunia Islam, Aceh juga mencoba mengulangi hal yang sama dengan membentuk institusi WH. Hal ini dikarenakan dengan otonomi dalam bidang syariat Islam,³ kebutuhan akan 'polisi khusus' syariat Islam adalah suatu keharusan. Peran WH di sini dibutuhkan, mengingat keberadaan aparat penegak hukum seperti Polisi dan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), sama sekali tidak mempunyai latar belakang pengalaman dan pengetahuan untuk menangani masalah penegakan syariat Islam di lapangan.

Alih-alih mengulang cerita sukses, keberadaan WH di Aceh saat ini malahan mengundang berbagai permasalahan baru, yang tak luput dari kritik dari dunia nasional maupun internasional.⁴ Di antaranya adalah perlawanan masyarakat

¹Lucky Engrani Fitri, 'Peranan Wilayahul Hisbah Dalam Pengawasan Pasar,' (2014) 1 (1) Jurnal Manajemen Terapan dan Keuangan 62-73.

²Peranan polisi syariat Islam pada era modern juga sudah diterapkan oleh beberapa negara. Seperti di Saudi Arabia mempunyai Polisi Syariat yang diistilahkan dengan '*AlHaiyah Amar Ma'ruf Nahi Munkar*'. Lihat juga <<http://www.pv.gov.sa/>>. Lihat juga William Ochsenwald, 'Saudi Arabia and the Islamic Revival,' (1981) 13 (3) International Journal of Middle East Studies 271-286. R. Hrair Dekmejian, 'The rise of political Islamism in Saudi Arabia,' (1994) 48 (4) The Middle East Journal 627-643. Moch Nur Ichwan, 'The Politics of Shari'atisation: Central Governmental and Regional Discourses of Shari'a Implementation in Aceh, in '*Islamic Law in Modern Indonesia*,' (HarvardUniversity Press 2007) 193-215.

³Keberadaan otonomi khusus untuk pelaksanaan syariat Islam di Aceh, didukung kuat oleh sejumlah peraturan perundang-undangan Republik Indonesia. Lihat juga Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh; Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2000 Tentang Pelaksanaan Syari'at Islam; Surat Keputusan Gubernur Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 01 Tahun 2004 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Wilayahul Hisbah; Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja; Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 40 Tahun 2011 Tentang Pedoman Organisasi Dan Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja.

⁴David Kloos, '*Strengthening Local Leadership. Sharia, Customs, and the Dynamics of Vigilante Violence in Aceh*,' *Regime Change, Democracy And Islam The Case Of Indonesia* (University of Leiden 2013), 202.

terhadap personil WH,⁵ keterbatasan hukum acara tentang penangkapan dan penahanan, kekurangan pemahaman terhadap tugas pokok dan aksi, pengurangan ruang gerak setelah digabung dengan Satpol PP, dan lain sebagainya.

Di samping itu, permasalahan utama yang tidak kalah pentingnya adalah tentang kepastian jenjang karir fungsional seorang petugas WH. Mengingat posisi WH tidak mempunyai nomenklatur yang jelas dalam sistem kepegawaian nasional dan hukum administrasi negara, sehingga mengakibatkan jenjang karir fungsionalnya jadi tidak pasti. Kasus yang lumrah terjadi, seorang petugas WH, yang telah mendalami tugas WH secara profesional dengan latihan ketat, pada akhirnya harus beralih fungsi menjadi pegawai daerah dengan tugas yang berbeda. Hal ini bisa dipahami, karena untuk jenjang karir lanjutan, tidak ada jenjang karir fungsional khusus WH.

Akibat yang ditanggung dari ketidakpastian jenjang karir fungsional WH ini sangat merugikan, baik dari segi waktu maupun dari segi keuangan negara.⁶ Mengingat anggaran yang dihabiskan untuk mendidik dan melatih seorang aparat WH sangat besar sekali. Namun pada akhirnya mereka terpaksa meninggalkan keahliannya sebagai WH, karena secara jenjang karir tidak menjanjikan. Oleh karena itu, diperlukan suatu penelitian lebih intensif untuk menemukan suatu simpulan dan rekomendasi lanjutan terhadap keberadaan jenjang karir fungsional WH dalam sistem birokrasi pemerintahan Aceh.

KAJIAN PUSTAKA

Kerangka Teori

Salah satu alasan penting pembentukan lembaga WH di Aceh adalah kebutuhan akan lembaga pelaksana syariat Islam. Diawal pembentukannya, nama lembaga WH terasa agak sedikit asing dalam sistem pemerintahan dan sistem penegakan hukum. Seiring dengan berjalannya waktu, masyarakat dan lembaga WH mulai beradaptasi dan mendapat tempat dalam struktur pemerintahan dan struktur penegakan hukum (*law enforcement*) di Indonesia, khususnya Aceh.⁷ Hal ini diperkuat lagi dengan penyebutan langsung dalam Pasal 224 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Kehadiran WH mempunyai latar belakang historis didalam sejarah negara-negara Islam, baik dari periode awal, pertengahan, hingga era modern.⁸ Karena itu,

⁵Serambi Indonesia, 'Wilayahul Hisbah Tak Seharusnya Diserang,' diakses 16 Juni 2015 <<http://aceh.tribunnews.com/2015/05/11/wilayahul-hisbah-tak-seharusnya-diserang>>

⁶Medan Bisnis Daily, 'Anggaran Wilayahul Hisbah Perlu Ditingkatkan,' diakses 16 Juni 2015, <<http://www.medanbisnisdaily.com/news/arsip/read/2011/12/15/62376/anggaran-wilayahul-hisbah-perlu-ditingkatkan/#.VYBKLFknKDQ>>

⁷Asma Uddin, 'Religious Freedom Implications of Sharia Implementation in Aceh-Indonesia,' (2010) 7 (3)University of St. Thomas Law Journal 603-648. Lihat juga Nicholas Parsons, and Marcus Mietzner, 'Sharia Bylaws in Indonesia: A Legal and Political Analysis,' (2009) 11 (2) Australian Journal of Asian Law 190-217.

⁸Ma Theresa R Milallos, 'Muslim Veil As Politics: Political Autonomy, Women and Syariah Islam in Aceh,' (2007) 1 (3) Contemporary Islam 289-301.

manakala syariat Islam diformalkan di Aceh, maka visi utamanya sebagaimana visi diutusnya Muhammad, yaitu menyempurnakan keagungan akhlak (moral) umat manusia. Dari visi ini muncul prinsip amar ma'ruf nahi munkar, dan Wilayatul Hisbah adalah wujud dari asas dan prinsip tersebut.

Pada masa Khalifah Umar bin Khatab, lembaga hisbah dijalankan untuk memastikan bahwa transaksi-transaksi yang ada di pasar tidak menyimpang dari nilai-nilai ajaran Islam dalam kegiatan-kegiatan ekonomi. Lembaga hisbah memiliki wewenang untuk memperingatkan, dan memberikan sanksi administratif terhadap pelaku ekonomi yang melakukan praktek-praktek 'curang' yang terdapat di sentra-sentra bisnis. Khalifah Umar Ibn Khattab juga berperan dalam mengawasi pasar dengan melakukan inspeksi-inspeksi ke dalam pasar. Mengawasi praktek-praktek yang dapat menyebabkan distorsi pasar, dan juga memberikan sanksi terhadap pelaku pasar yang menyimpang dan membuat kekacauan kondisi pasar. Pengawasan-pengawasan yang dilakukan untuk memastikan berjalannya ketentuan-ketentuan antara lain: 1. Kebebasan masuk dan keluar pasar, 2. Mengatur promosi dan propaganda, 3. Larangan penimbunan barang, 4. Mengatur perantara perdagangan, 5. Pengawasan terhadap harga.⁹

Dalam teori ketatanegaraan Islam,¹⁰ Al-Mawardi mengidentikan WH dengan konsep amar ma'ruf nahi munkar itu sendiri. Tugas amar ma'ruf di sini dapat diklasifikasikan menjadi menjadi tiga faktor utama; (1) berkenaan dengan hak-hak Allah, seperti Shalat, Puasa, Haji dan lain-lain sebagainya; (2) berkenaan dengan hak-hak manusia, seperti jual beli dan muamalah lainnya; dan (3) perpaduan antara hak-hak Allah dan manusia seperti Zakat dan muamalah lainnya. Demikian pula dengan nahi munkar juga dibagi menurut kategori tersebut.¹¹

Objek WH adalah tindakan yang secara nyata dilakukan dan teridentifikasi akan mengganggu ketertiban masyarakat. Terhadap perbuatan mengabaikan kebaikan dan melakukan pelanggaran yang tidak tampak, maka bukan menjadi tugas WH, sebab hal itu bertentangan dengan asas-asas hukum Islam, yang secara tegas melarang mencari-cari kesalahan orang lain.¹²

Selain Al-Mawardi, banyak juga ilmuwan muslim yang memberikan perhatian serius dalam diskusi WH; di antaranya adalah Al-Saqati yang menekankan urgensi hisbah dalam kegiatan perdagangan di pasar. Dalam menentukan kegiatan muamalah apa saja yang harus diawasi. Dalam konteks ini al-Saqati berpegang kepada Hadis-hadis Nabi tentang bisnis yang terlarang. Nabi juga menyerukan

⁹Ahmad Fitri, 'Studi Analisis Peran Lembaga Hisbah Pada Masa Pemerintahan Khalifah Umar Ibn Khattab,' (Disertasi Doktor, IAIN Walisongo 2009) i-x.

¹⁰Dalam Islam juga mempunyai teori-teori ketatanegaraan tersendiri dengan karakteristiknya yang khas. Azizah Y Al-Hibri, 'Islamic Constitutionalism and the Concept of Democracy,' (1992) 24 (1) Case Western Reserve Journal of International Law 1-27. Lihat juga Saïd Amir Arjomand, 'Islamic Constitutionalism,' (2007) 3 (1) Annual Review of Law and Social Science 115-140.

¹¹Al-Mawardi, *al-Ahkam al-Sultaniyyah wa al-Wilayah al-Diniyyah* (Matba'at Mustafa al-Babi al-Halabi 1973) 240

¹²Hal ini bisa dilihat dalam hukum Islam tentang ketatnya pembuktian seperti terlihat pada hukum zina.

pedagang untuk jujur dalam timbangan, sukatan, takaran, dan segala alat ukur lainnya. Nabi melarang adanya upaya penimbunan barang untuk mengeruk keuntungan.¹³ Bahkan tidak jarang Rasulullah sendiri yang tiap hari memantau pelaksanaan syari'ah oleh masyarakat Madinah.¹⁴ Setiap pelanggaran yang tampak olehnya langsung mendapat teguran disertai nasihat untuk memperbaikinya.

Tokoh pemikir Islam lainnya, Ibnu Taimiyah, menekankan bahwa bentuk lembaga hisbah dapat dibuat sesuai kebutuhan, perubahan waktu, dan budaya masyarakat. Sebab hal ini adalah persoalan ijthadi yang tidak dijelaskan secara rinci dan jelas dalam syariat. Dan *muhtasib* (petugas hisbah) yang diangkat untuk melaksanakan tugas hisbah haruslah sosok yang amanah, bijaksana, adil, dan taat kepada Allah dan Rasul.¹⁵

Berdasarkan pemikiran ini, muncullah berbagai versi WH yang disesuaikan dengan kebutuhan setempat. Jadi bisa saja peran WH di suatu negara dapat sangat berbeda dengan WH di negara lain, begitu juga yang terjadi di Aceh.

Sebagai daerah berotonomi khusus, yang diatur secara khusus dengan pemberlakuan undang-undang, WH di Aceh terikat secara ketat dengan teori perundang-undangan yang berlaku di Indonesia; khususnya kedudukan WH dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.¹⁶ Hal ini bertujuan untuk menghindari problematika peraturan daerah yang sangat rentan terjadi provinsi berotonomi khusus.

Problematika peraturan daerah harus dilihat secara komprehensif, karena problematika peraturan di daerah merupakan rangkaian dari satu sistem kenegaraan. Di mana antara satu komponen dengan komponen lainnya mempunyai keterkaitan yang erat. Pemerintah daerah merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah pusat, sehingga peran administratifnya lebih dominan daripada peran-peran lainnya.

Fungsi legislasi di daerah, di satu sisi berfungsi sebagai pendukung pembangunan di daerah, di sisi yang lainnya juga berfungsi sebagai pendukung kebijakan pemerintah pusat. Oleh karena itu problematika peraturan daerah di provinsi otonomi khusus bukan hanya kekeliruan pemerintah provinsi tetapi juga merupakan akibat dari minimnya upaya harmonisasi dan sinkronisasi dari pemerintah pusat. Di samping itu, meningkatnya proses legislasi di daerah juga dapat mengakibatkan proses harmonisasi dan sinkronisasi peraturan di daerah

¹³Al-Saqati, *Fi Adab al-Hisbah*, (Dar al-Fikr al-Hadith 1987) 17.

¹⁴Tanri Abeng, 'Business Ethics in Islamic Context: Perspectives of a Muslim Business Leader,' (1997) 7 (3) *Business Ethics Quarterly* 47-54.

¹⁵Ibn Taymiyyah, *al-Hisbah fi al-Islam aw Wazifah al-Hukumah al-Islamiyyah*, (Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah 1992) 8.

¹⁶Hasnil Basri Siregar, 'Islamic Law in a National Legal System: A Study on the Implementation of Shari'ah in Aceh, Indonesia,' (2008) 3 (1) *Asian Journal of Comparative Law* 1-26.

berlangsung lambat.¹⁷ Ketidakharmisan ini hampir sebagian besar peraturan perundang-undangan di daerah bisa diasumsikan karena kurangnya sosialisasi peraturan tingkat pusat ke daerah.¹⁸ Hal ini tidak bisa berlangsung berlarut-larut. Mengingat upaya pembentukan suatu peraturan banyak menyita waktu dan tenaga.

Pembentukan undang-undang dalam negara hukum merupakan suatu bagian penting yang mendapat perhatian serius. Undang-undang dalam negara hukum berfungsi sebagai hukum tertulis yang mempunyai kekuatan mengikat setiap warga dan seluruh komponen kehidupan bernegara. Dalam negara hukum, undang-undang diartikan sebagai hukum tertulis.¹⁹ Kebijakan-kebijakan yang dilahirkan oleh suatu negara hukum harus didasarkan pada suatu peraturan perundang-undangan. Inilah yang membedakannya dengan pemerintahan yang berdasarkan kepada kekuasaan, dimana kebijakan-kebijakan yang dilahirkan berdasarkan kepada perintah penguasa dan sangat sedikit sekali yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan.

Paparan di atas telah memberikan gambaran umum tentang teori dan gambaran konseptual kedudukan WH didalam kajian sejarah penerapan hukum Islam, serta dikaitkan dengan asas kekinian di Aceh. Pada suatu sisi, Aceh diberikan legalitas untuk menjalankan WH sebagai bagian dari pelaksanaan syariat Islam, pada sisi lainnya keberadaan hukum nasional juga harus dihormati sebagai suatu kesatuan yang utuh. Untuk itulah penelitian bertujuan mencari suatu tawaran solusi tentang permasalahan yang akan dihadapi.

Temuan Penelitian Sebelumnya

Penelitian tentang *Reposisi Kedudukan Wilayatul Hisbah Dalam Birokrasi Pemerintah Aceh* (Studi Terhadap Jabatan Fungsional Wilayatul Hisbah) sejauh penelusuran peneliti belum ditemukan secara khusus judul yang membahas tentang kajian tersebut. Akan tetapi, topik WH yang dikaji dari berbagai aspek keilmuan telah ada beberapa penelitian lain yang telah membahasnya. Di antara penelitian-penelitian tersebut adalah:

Disertasi doktoral yang ditulis oleh Ahmad Fitri di IAIN Walisongo tahun 2009, yang berjudul *Studi Analisis Peran Lembaga Hisbah Pada Masa Pemerintahan Khalifah Umar Ibn Khattab*. Dalam disertasinya ini, Ahmad Fitri mencoba mengeksplorasi peran *hisbah* dalam pendekatan ekonomi, khususnya pengawasan pasar pada masa Khalifah Umar Ibn Khattab. Dalam hal ini Khalifah, sebagai representasi pemerintah, memainkan peranan penting dalam mencegah kecurangan-kecurangan yang terjadi di pasar. Urgensi peran pemerintah dalam rangka mewujudkan tatanan masyarakat yang teratur dan tertib telah mendapat pengakuan dari semua kalangan. Namun proporsionalitas wewenang pemerintah

¹⁷S. Bambang Setyadi, 'Pembentukan Peraturan Daerah,' (2007) 5 (2) Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan 1-17.

¹⁸Muhammad Sapta Murti, 'Harmonisasi Peraturan Daerah Dengan Peraturan Perundang-Undangan Lainnya,' (2010) Jurnal Legislasi Daerah

¹⁹Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum, dan Konstitusi*, (Liberty Publishing Company 1999) 107.

dalam mekanisme pasar, yang kemudian menjadi perdebatan. Implementasi peran pemerintah dalam perekonomian secara aktual juga perlu adanya suatu mekanisme yang tepat agar perannya tidak bertentangan dengan tujuan mewujudkan keteraturan dalam perekonomian. Hal inilah yang menjadi penekanan penelitian Ahmad Fitri.

Penelitian lainnya adalah riset strata 1 yang dilakukan oleh Listiana Dwi Nusanti di UIN Syarif Hidayatullah Jakarta pada tahun 2009. Riset ini berjudul *Lembaga Kepolisian dalam Prespektif Hukum Islam (Kajian Posisi Wilayahul Hisbah di Nanggroe Aceh Darussalam)*. Dalam penelitian ini, Listiana Dwi Nusanti mencoba membandingkan antara peran polisi umum dengan peran polisi syariat Islam, yang dilakukan oleh WH.

Di samping kedua penelitian di atas, terdapat beberapa hasil penelitian sederhana yang dipublikasikan dalam beberapa jurnal, di antaranya adalah;

1. Dr. Muhibbuthabry, 'Kelembagaan Wilāyat Al-Ĥisbah Dalam Konteks Penerapan Syariat Islam Di Provinsi Aceh,' Jurnal Peuradeun, Vol. 2. No. 2, May 2014;
2. Marah Halim, 'Eksistensi Wilayahul Hisbah Dalam Sistem Pemerintahan Islam,' Jurnal Islam Futura, Vol. 10, No. 2 (2011);
3. R. Michael Feener, 'Social Engineering Through Shari'a: Islamic Law and State-Directed Da'wa in Contemporary Aceh,' Journal of Islamic Law and Society 19, no. 3 (2012);

Dari uraian di atas, terdapat beberapa informasi dari berbagai kajian dan penelitian yang dilakukan oleh peneliti sebelumnya mengenai pemikiran, ide dan karya tentang pelaksanaan WH di Indonesia. Kendati demikian kajian di atas belum menyentuh apa yang ingin diteliti dalam studi ini, yaitu tentang Reposisi Kedudukan Wilayahul Hisbah dalam Birokrasi Pemerintah Aceh, khususnya tentang Jabatan Fungsional Wilayahul Hisbah dalam sistem kepegawaian nasional.

TEMUAN PENELITIAN

Jenjang Karir Fungsional WH Dalam Sistem Hukum Administrasi Negara Di Indonesia

Sebelum pembahasan lebih mendalam tentang karir fungsional WH, sebaiknya ada gambaran awal tentang jenjang karir dalam sistem hukum administrasi negara, khususnya menyangkut tentang sistem kepegawaian nasional. Sehingga nantinya akan terlihat dimana posisi WH saat ini dalam struktur kepegawaian nasional.

Setelah pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN), terjadi perubahan fundamental dalam sistem kepegawaian nasional, khususnya menyangkut tentang jenjang karir dalam pemerintahan. Konsekuensi dengan adanya UU ASN ini adalah terjadinya perubahan norma dasar dalam sistem kepegawaian nasional, yang seharusnya diikuti dengan peraturan pelaksana dibawahnya. Akan tetapi, fakta yang kerap terjadi pada undang-undang baru adalah keterlambatan peraturan pelaksanaannya. Hal ini berakibat pada

kebijakan dilapangan, yang membuat undang-undang tersebut sukar untuk segera diterapkan.

UU ASN ini membagi jabatan ASN menjadi tiga kategori. *Pertama* adalah jabatan administrasi; yaitu jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan. *Kedua* adalah jabatan fungsional; yaitu sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan fungsional yang berdasarkan pada keahlian dan keterampilan tertentu. *Terakhir* adalah jabatan pimpinan tinggi; yaitu sekelompok jabatan tinggi pada instansi pemerintah.²⁰

Penekan pembahasan pada penelitian ini adalah pada kategori kedua yaitu tentang jabatan fungsional. Jabatan ini pada hakekatnya adalah jabatan teknis yang tidak tercantum dalam struktur organisasi, namun sangat diperlukan dalam tugas-tugas pokok dalam organisasi pemerintah.²¹ Sesungguhnya jabatan fungsional dikembangkan untuk mengisi jabatan yang tugas-tugasnya belum terakomodir oleh pejabat di suatu unit kerja, sehingga ke depan sangat menunjang pelaksanaan tugas pokok yang berorientasi pada tuntutan efisiensi dan efektivitas organisasi.

Penetapan jabatan fungsional oleh pemerintah dalam rangka terselenggaranya tugas umum pemerintahan yang dalam pelaksanaan tugasnya didasarkan pada keahlian dan/atau keterampilan tertentu serta bersifat mandiri. Akan tetapi, kenyataan di lapangan dinamika yang berkembang dalam pengembangan PNS fungsional belum menunjukkan kinerja optimal.²² Perlu dilakukan upaya pemberdayaan dengan meningkatkan kompetensi, melimpahkan wewenang, mengembangkan program kerja yang mempunyai nilai strategis, melaksanakan beban kerja secara maksimal, dan dukungan fasilitas sehingga mampu meningkatkan prestasi dalam tugas jabatan dan unit kerja.

Penetapan suatu jabatan fungsional pada umumnya dibentuk karena perintah dari suatu undang-undang. Dalam hal ini, ada norma yang secara langsung memerintahkan untuk membentuk suatu peraturan pelaksana sebagai pendelegasian wewenang lebih khusus, yang dapat berupa peraturan pemerintah (PP).²³ Akan tetapi, pada kondisi tertentu kementerian juga dibenarkan untuk membentuk suatu jabatan fungsional tertentu.²⁴ Dari segi hirarki peraturan perundang-undangan, sudah bisa dipastikan bahwa kedudukan peraturan

²⁰Lihat juga Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 13.

²¹Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, (Rajawali Pers 1992) 246.

²²Yeremias T. Keban, 'Pokok-Pokok Pikiran Perbaikan Sistem Manajemen SDM PNS di Indonesia,' (2004) 8 (2) Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik 19.

²³Dalam kaitan lebih teknis dan rinci, suatu undang-undang cenderung memerintahkan untuk membentuk suatu peraturan pendukung seperti peraturan pemerintah, peraturan menteri dan lain-lain. Lihat juga Undang-Undang No.12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²⁴Jabatan fungsional tak selamanya dibentuk oleh peraturan pemerintah tetapi bisa saja dibentuk melalui peraturan menteri, karena dianggap dibutuhkan untuk memberikan pelayanan maksimal kepada masyarakat. Lihat juga Undang-Undang No.5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, 138.

pemerintah lebih kuat daripada peraturan menteri. Hal inilah yang terkadang menimbulkan permasalahan dilapangan, khususnya tentang jenjang karir profesionalitas sampai ke atasnya.²⁵

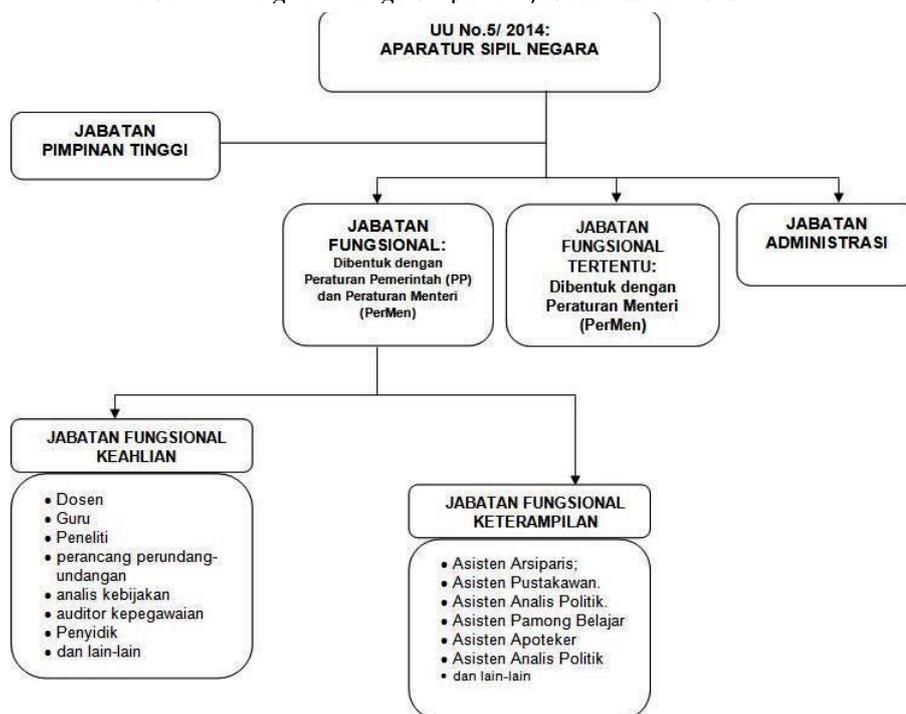
Berdasarkan UU ASN, jabatan fungsional itu dibagi lagi kepada dua kategori; yaitu 1) jabatan fungsional keahlian, dan 2) jabatan fungsional keterampilan²⁶(Lihat Tabel 1). Jabatan fungsional keahlian merupakan jabatan fungsional kualifikasi profesional yang pelaksanaan tugas dan fungsinya mensyaratkan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi di bidang keahliannya. Tugas utama jabatan fungsional keahlian meliputi pengembangan pengetahuan, penerapan konsep dan teori, ilmu dan seni untuk pemecahan masalah,²⁷ dan pemberian pengajaran dengan cara yang sistematis. Sedangkan jabatan fungsional keterampilan adalah jabatan fungsional kualifikasi teknis atau penunjang profesional yang pelaksanaan tugas dan fungsinya mensyaratkan penguasaan pengetahuan teknis di satu bidang ilmu pengetahuan atau lebih. Tugas utama jabatan fungsional keterampilan meliputi pelaksanaan kegiatan teknis yang berkaitan dengan penerapan konsep dan metoda operasional di bidang ilmu pengetahuan tersebut serta pemberian pengajaran di tingkat pendidikan tertentu. Kualifikasi pendidikan untuk jabatan fungsional keterampilan ini serendah-rendahnya Sekolah Menengah Umum atau Sekolah Menengah Kejuruan dan setinggi-tingginya setingkat Diploma III (D-3).

²⁵Ridwansyah, 'Penempatan Jabatan Fungsional,' (2013) 2 (3) Publika Jurnal Ilmu Administrasi Negara 6-8.

²⁶Lihat juga Keputusan Presiden Nomor 87 Tahun 1999 Tentang Rumpun Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil.

²⁷Wei He, 'Developing Problem-Solving Skills With Case Study In A Conceptual Management Course,' (2015) 11 (2) Journal of Business Case Studies 57-70.

Tabel 1 : Diagram Pengelompokan Jabatan dalam UU



Sumber: Disarikan dari UU ASN

Rincian kerja dan tata laksana peningkatan karir dari kedua kategori ini biasanya diatur dalam peraturan pemerintah, serta lebih mendetailnya dalam peraturan menteri, yang membawahi suatu bidang tertentu.²⁸ Dari paparan ini, berdasarkan pengamatan peneliti, setelah UU PA diterapkan tahun 2006, sampai saat ini belum ada peraturan pemerintah, peraturan presiden, maupun peraturan menteri yang mengatur secara khusus tentang jabatan fungsional WH. Hal ini berakibat posisi WH tidak bisa berkembang secara jenjang karir, kecuali mereka pindah posisi kejabatan fungsional atau struktural lainnya. Ini sangat merugikan WH dari segi profesionalitas dan keahlian, mengingat sebelum menjadi WH mereka telah menjalani berbagai macam pelatihan khusus untuk meningkatkan profesionalitas mereka.

Langkah-langkah Kongkrit Yang Harus Dilakukan Pemerintah Aceh Sehingga WH Mempunyai Kedudukan Kuat Dalam Pelaksanaan Syariat Islam

Secara normatif, pengakuan tentang keberadaan WH dalam sistem hukum administrasi negara hanya terdapat pada UU PA. Selebihnya tidak ada peraturan lainnya di tingkat kementerian negara. Pengaturan tersebut hanya bersifat cantolan

²⁸Sebagai contoh dapat dilihat pada jabatan fungsional Satpol yang mempunyai peraturan pemerintah dan peraturan menteri untuk menjalankan jabatan fungsionalnya. Dalam karir fungsionalnya Satpol PP dimasukkan dalam rumpun Penyidik dan Detektif. Lihat juga Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2010 Tentang Satuan Polisi Pamong Praja. Lihat juga Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi No. 4 Tahun 2014 Tentang Jabatan Fungsional Polisi Pamong Praja Dan Angka Kreditnya, Pasal. 12

dan penafsiran pada peraturan perundang-undangan Satpol PP. Hal ini berakibat WH tidak bisa berdiri sendiri, baik dari segi profesionalitas maupun jenjang karir.

Sehingga langkah-langkah kongkrit pengisian kekosongan hukum selama ini hanya bisa dilakukan di tingkat provinsi, seperti pembentukan qanun,²⁹ pembentukan peraturan di tingkat gubernur,³⁰ dan lain-lain. Dalam hal ini kita perlu mengapresiasi kegiatan-kegiatan produktif yang telah dilakukan Pemerintah Aceh dalam mengisi kekosongan hukum tersebut. Akan tetapi sejumlah regulasi di tingkat daerah sifatnya sebagai pelengkap, sehingga tidak menyelesaikan inti permasalahan jenjang karir WH sebagai pegawai negeri sipil. Salah satu inti permasalahan jenjang karir WH saat ini adalah kekosongan regulasi di tingkat pemerintah pusat, khususnya jenjang karir fungsional.

Oleh karena itu, dari hasil observasi peneliti diperlukan tahapan langkah nyata dalam menyusun peraturan regulasi penguatan WH. Langkah-langkah tersebut diantaranya adalah;³¹ *Pertama* adalah langkah perencanaan. Langkah perencanaan ini bisa dikatakan sebagai tahapan di mana Gubernur beserta timnya menyusun daftar regulasi yang akan diajukan ke pemerintah pusat. Daftar tersebut ada baiknya dikoordinasikan dengan pihak DPRA, agar tidak terkesan bahwa regulasi tersebut hanya keinginan gubernur semata.

Hasil akhir yang diharapkan nantinya adalah lahirnya peraturan pemerintah dan peraturan menteri. Oleh karena itu, ada baiknya terdapat latar belakang pendekatan akademik tentang butuhnya regulasi tersebut. Agar langkah perencanaan ini dapat berjalan diperlukan tahapan-tahapan berupa mengumpulkan masukan, penyaringan masukan, penetapan awal, dan pembahasan bersama.

Kedua adalah langkah penyusunan. Langkah ini merupakan tahap penyiapan sebelum regulasi tersebut diajukan ke pemerintah pusat.³² Tahapan-tahapan yang harus dilalui dalam langkah ini seperti penyusunan latar belakang akademis, penyusunan rancangan peraturan pemerintah dan peraturan menteri, harmonisasi regulasi, dan pemantapan konsepsi. Penyusunan latar belakang akademik yang dimaksudkan disini adalah seperti layaknya penyusunan naskah akademik.³³

Hanya saja karena produk hukum yang direncanakan adalah peraturan pemerintah, sehingga perlu dicari istilah lain, karena penyusunan naskah akademik hanya untuk produk undang-undang atau peraturan daerah. Latar belakang akademik disini

²⁹Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2007 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas, Lembaga Teknis Daerah, dan Lembaga Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Qanun No.11 Tahun 2002 Tentang Penyelenggaraan Syariat, Pasal 14 ayat 1-5. Lihat juga Peraturan Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam No.33 Tahun 2001 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Syari'at Islam.

³⁰Lihat juga Keputusan Gubernur No. 1 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Organisasi Wilayahatul Hisbah, Pasal 4. Peraturan Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam No.5 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Syariat Islam, Pasal 13.

³¹Lihat Michael Zander, *The Law-Making Process* (Bloomsbury Publishing 2015) 12.

³²Julian Harris, 'A Clinical Approach To Legal Drafting,' (2015) 94 *Amicus Curiae* 1.

³³David Christian, 'Naskah Akademik Dalam Pembentukan Undang-Undang Ditinjau Dari Perspektif Pembangunan Hukum Nasional,' (2015) 11 (4) *Jurnal Legislasi Indonesia* 41.

adalah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya, terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu rancangan peraturan, sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Pemantapan konsepsi disini bertujuan untuk memastikan bahwa rancangan regulasi tersebut telah sesuai Pancasila, UUD 1945, undang-undang lainnya, teknik penyusunan, dan substansi dalam undang-undang tersebut.

Ketiga adalah langkah pembahasan. Dalam pembahasan ini berbagai pihak di tingkat provinsi saling memberikan kritikan terhadap rancangan yang ditawarkan pemerintah daerah.³⁴ Jika rancangan regulasi tersebut berasal dari Gubernur maka DPRA akan memberikannya, demikian juga sebaliknya. Langkah pembahasan ini sangat diperlukan untuk mendapatkan sudut pandang baru terhadap regulasi yang diajukan nantinya. Setelah langkah pembahasan selesai ditingkat provinsi dan kesepakatan telah dicapai, maka dengan sendirinya proses legislasi ditingkat daerah sudah rampung. Selanjutnya rancangan peraturan pemerintah maupun rancangan peraturan menteri ini dibawa kepada pemerintah pusat untuk mendapatkan persetujuan, yang akan dibahas selanjutnya pada langkah pengesahan.

Terakhir adalah langkah pengesahan. Langkah pengesahan erat kaitannya dengan peran sentral pemerintah pusat. Akan tetapi dalam hal ini jajaran pemerintah daerah tidak bisa hanya menunggu, dibutuhkan langkah pengawalan dengan seksama sampai terwujudnya pengesahan tersebut. Pola pendekatan pengesahan ini mesti sedikit diubah, dimana pendekatannya tidak melalui menteri, tetapi gubernur dan jajarannya langsung menemui Presiden. Hal ini bertujuan untuk mempersingkat birokrasi, karena Presiden dapat langsung memerintahkan para menterinya.

Setelah pengesahan Presiden terhadap suatu peraturan pemerintah, selanjutnya hanya menunggu penetapan nomor untuk diletakkan dalam lembaran negara sebagai bentuk dari tertib hukum.³⁵ Namun perlu dicatat, biasanya dalam suatu peraturan pemerintah juga memuat pendelegasian wewenang. Pendelegasian itu biasanya kepada kementerian tertentu. Oleh karena itu, perlu pengawalan dan pengawasan intensif terhadap pendelegasian tersebut. Suatu regulasi bisa saja akan lemah kalau pendelegasian wewenang didalamnya tidak langsung ditindak lanjuti.

Format Masa Depan Dalam Memposisikan Satpol PP dan WH Sebagai Institusi Penegak Regulasi Daerah

Sebelum membahas lebih jauh tentang format masa depan, ada baiknya terdapat gambaran awal tentang akar filosofis historis dari Satpol PP dan WH. Pembentukan Satpol PP dan WH mempunyai akar historis filosofis yang berbeda-

³⁴Susan Rose-Ackerman, Stefanie Egidy, and James Fowkes, *Due Process of Lawmaking* (Cambridge University Press 2015) 100

³⁵Lihat juga Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia* (Sekretariat Negara Republik Indonesia 1985)

beda, walaupun kedua lembaga ini mempunyai tugas sebagai penegak peraturan perundang-undangan di tingkat provinsi. Berikut ini akan dipaparkan akar filosofis historis dari kedua institusi ini. Sejarah mencatat Satpol PP telah ada saat VOC menduduki Batavia pada tahun 1602. Pada masa itu Gubernur Jenderal VOC telah membentuk *Bailluw* yaitu semacam polisi yang merangkap sebagai jaksa dan hakim yang bertugas untuk menangani sengketa hukum yang timbul antara VOC dengan warga kota. Selain menjaga ketertiban dan ketentraman warga kota, institusi ini berkembang menjadi organisasi kepolisian di setiap Karasidenan pada saat itu.³⁶

Setelah tahun 1945, kedudukan Satpol PP terlihat semakin dibutuhkan. Presiden menganggap perlu penciptaan suasana ketentraman dan ketertiban umum bagi masyarakat. Hal ini sebagai usaha untuk melangsungkan dan mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang baru diplokamirkan pada saat itu. Menyahuti hal ini, pada bulan September 1948 Kementrian Dalam Negeri memerintahkan kepada semua rasiden³⁷ untuk membentuk Detasemen Polisi Pamong Praja.³⁸ Pertimbangan pembentukan detasemen itu adalah untuk memberikan suatu daya kekuatan sebagai penyokong bagi polisi pamong praja, dalam menjaga ketentraman dan ketertiban di daerahnya, serta dalam rangka mengembalikan kewibawaan pemerintah daerah.

Selain itu, penyusunan struktur detasemen ini juga bermaksud untuk membantu kepolisian negara dalam memelihara keamanan, karena pada masa itu kepolisian sangat minim anggota dari kebutuhan pengamanan yang semakin meningkat. Seiring perkembangan zaman tugas dan fungsi Satpol PP memang ditekankan pada pelayanan keamanan masyarakat, khususnya bertugas sebagai penegak peraturan daerah secara umum, yang bisa saja tidak mempunyai dasar pemahaman tentang hukum Islam.³⁹ Karena telah dibentuk dalam jangka waktu yang lama, jenjang karir fungsional dari Satpol PP ini telah dikuatkan dengan berbagai peraturan perundang-undangan ditingkat nasional.⁴⁰

Secara tersirat keberadaan WH dalam hukum nasional diakui setelah pemberlakuan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh, dan dipertegas dengan Undang-

³⁶MOudang, *Perkembangan Kepolisian di Indonesia* (Mahabarata Djakarta 1952) 106-107.

³⁷Karesidenan adalah sebuah pembagian administratif dalam sebuah provinsi di Hindia Belanda dan kemudian Indonesia hingga tahun 1950-an. Sebuah karesidenan (*regentschappen*) terdiri atas beberapa *afdeeling* (kabupaten). Tidak di semua provinsi di Indonesia pernah ada karesidenan. Hanya di pulau Jawa, Sumatra, Kalimantan, Bali, Lombok dan Sulawesi saja. Biasanya ini daerah-daerah yang penduduknya banyak. Wikipedia, 'Karesidenan,' diakses 28 Oktober 2015, <<https://id.wikipedia.org/wiki/Karesidenan>>

³⁸Millidge Walker and Irene Tinker, 'Development and Changing Bureaucratic Styles in Indonesia: The Case of the Pamong Praja,' (1975) 48 (1) Pacific Affairs 70-72.

³⁹Lihat juga Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2010 Tentang Satuan Polisi Pamong Praja.

⁴⁰Lihat juga Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi No. 4 TAHUN 2014 Tentang Jabatan Fungsional Polisi Pamong Praja Dan Angka Kreditnya.

Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Dari kedua undang-undang tersebut pemerintah daerah pada waktu itu mencoba mengisi kebutuhan-kebutuhan regulasi⁴¹ untuk menggerakkan pelaksanaan syariat Islam, di antaranya adalah pembentukan WH dengan berbagai kewenangannya.⁴² Kebutuhan akan institusi WH mengingat bahwa perlunya aparat khusus untuk menjalankan syariat Islam dengan pendekatan-pendekatan lebih Islami. Di antara berbagai fungsi WH pada saat itu adalah mengontrol dan mengawasi pelaksanaan syariat di tengah-tengah kehidupan masyarakat di dalam wilayah Provinsi Aceh. Hanya saja, pada aspek lainnya masih menimbulkan berbagai persoalan. Persoalan itu meliputi masalah konsepsional dan filosofis yang dianut dan masalah penerapannya.

Sebagai institusi baru dalam sistem kenegaraan Indonesia, WH dalam pelaksanaannya memerlukan sejumlah perangkat hukum, terutama aparat penegak hukum (*law enforcer*) yang telah memiliki legalitas kewibawaan secara perundang-undangan seperti kepolisian dan kejaksaan. Akan tetapi keberadaan polisi dan jaksa yang menguasai syariat Islam merupakan salah satu hambatan serius. Demikian pula masalah hirarki sumber hukum yang berkenaan dengan peraturan pelaksanaan pasal-pasal dalam qanun ini dalam konteks penerapan syariat Islam tidak boleh bertentangan dengan hirarki di atas nya.

Masa depan WH sedikit tercerahkan dengan kehadiran UU PA tahun 2006. Pada undang-undang ini WH disatukan dengan Satpol PP sebagai lembaga tambahan. Akan tetapi, disini WH bersifat institusi negara yang melekat di bawah institusi yang lain (*attached state organ*).⁴³ Karena sifatnya melekat pada institusi yang lain, maka dengan sendirinya dia harus tunduk di bawah aturan dimana ia melekat. Fakta hukum ini makin membuat WH sangat sulit untuk berkembang, baik secara karir personal maupun secara institusi kelembagaan. Kedudukan WH makin sulit, ketika secara regulasi pemerintah hanya mengatur secara rinci jenjang karir fungsional Satpol PP saja, tanpa memasukkan WH ke dalamnya.⁴⁴

⁴¹Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2007 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas, Lembaga Teknis Daerah, dan Lembaga Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Qanun No.11 Tahun 2002 Tentang Penyelenggaraan Syariat, Pasal 14 ayat 1-5. Lihat juga Peraturan Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam No.33 Tahun 2001 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Syari'at Islam.

⁴²Keputusan Gubernur No. 1 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Organisasi Wilyatatul Hisbah, Pasal 4. Peraturan Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam No.5 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Syariat Islam, Pasal 13.

⁴³Ahmad Basarah, 'Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary States Organ Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia,' (2014) 43 (1) Masalah-Masalah Hukum 1-8. Lihat juga Lukman Hakim and Agus Sudaryanto, 'An Institutionalization of the State Commissions as a State Institutions on the Basis of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia,' (2015) 33 Journal of Law, Policy and Globalization 77-85.

⁴⁴Lihat juga Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2010 Tentang Satuan Polisi Pamong Praja. Lihat juga Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi No. 4 TAHUN 2014 Tentang Jabatan Fungsional Polisi Pamong Praja Dan Angka Kreditnya.

Berdasarkan fakta di atas, ada beberapa pilihan yang dapat dipertimbangkan untuk memposisikan Satpol PP dan WH di masa yang akan datang. Akan tetapi perlu diingat bahwa setiap pilihan mempunyai akibat yang patut juga dipertimbangkan. Pilihan-pilihan tersebut di antaranya adalah;

Pertama pembentukan peraturan perundang-undangan terpisah untuk WH di tingkat pemerintah pusat, khususnya untuk jenjang karir fungsional WH, baik itu jabatan fungsional keterampilan maupun jabatan fungsional keahlian. Peraturan tersebut dapat berupa peraturan pemerintah ataupun peraturan menteri. Agar lebih khusus dan kongkrit, peraturan-peraturan tersebut sebaiknya di rancang oleh Pemerintah Aceh, kemudian meminta persetujuan pemerintah pusat. Pentingnya rancangan tersebut dibuat Pemerintah Aceh bertujuan untuk memasukkan nilai-nilai syariat Islam dan ide dasar dari pembentukan WH dalam tradisi Islam dalam regulasi tersebut. Namun pilihan ini bisa saja berhadapan dengan politik hukum ditingkat nasional. Birokrasi, diskusi dan perdebatan panjang bisa saja terjadi selama pengurusan regulasi ini. Oleh karena itu, intensitas pengawasan sampai regulasi tersebut disahkan sangat diperlukan sekali.

Kedua penggabungan secara menyeluruh dalam kesatuan Satpol PP. Hal ini mengingat Satpol PP telah mempunyai jenjang karir fungsional yang jelas di tingkat nasional. Jenjang karir tersebut telah jelas pengaturannya dalam peraturan pemerintah dan peraturan menteri. Dalam posisi ini WH dapat berbentuk sebagai *quasi institution*, yaitu lembaga yang hanya terlihat namanya saja tapi pada hakikatnya dia bukan lembaga yang eksis. Dengan kata lain, nama WH hanya ditempelkan saja pada Satpol PP tanpa ada peran apapun. Akan tetapi langkah ini berakibat hilangnya inti dari pembentukan WH itu sendiri sebagai pengawal syariat Islam (*the guardian of Islamic law*). WH nanti tidak ubahnya seperti Satpol PP yang hanya jadi penegak peraturan daerah pada umumnya.

Ketiga penggabungan secara sebagian dalam kesatuan Satpol PP. Garis koordinasinya bisa saja berada dalam Satpol PP tapi dia mempunyai kelembagaan dan kesatuan terpisah. Sedangkan untuk jenjang karir fungsionalnya, dia dapat mencantol pada institusi lainnya, seperti pada institusi, kepolisian, kantor urusan agama, atau pada jabatan karir fungsional tertentu yang ada di bawah kementerian dalam negeri. Namun langkah ini juga akan melahirkan hambatan tersendiri, terutama tentang kerjasama antar lembaga yang akan memakan banyak waktu.

Terakhir adalah pemisahan secara total menyeluruh dengan Satpol PP. Dengan pemisahan menyeluruh ini maka ada di Aceh terdapat dua penegak peraturan daerah. WH untuk peraturan daerah berbasis syariat Islam dan Satpol PP untuk peraturan daerah berbasis umum diluar syariat Islam. Dengan pemisahan ini, masing-masing lembaga akan berkembang sesuai filosofi dasar pendiriannya, sehingga salah satu tidak inferior dengan yang lainnya. Akan tetapi ada pekerjaan besar yang menanti untuk langkah ini, salah satunya adalah *judicial review* UU PA.

Mengingat norma tentang WH berada didalam undang-undang,⁴⁵ maka untuk merubah norma tersebut harus ada upaya pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi.

Diperlukan *legal standing* yang logis untuk meyakinkan para hakim konstitusi bahwa norma tentang WH yang terdapat dalam UU PA bertentangan dengan konstitusi.⁴⁶ Hal ini bukan pekerjaan mudah tetapi juga bukan sesuatu yang mustahil. Argumen yang bisa dibangun adalah salah satu kendala penerapan otonomi khusus, ada posisi tertentu dalam sistem kepegawaian daerah, yang tidak ada dasar hukum di tingkat pusat, seperti WH di Aceh. Pusat tidak cepat merespon hal ini, sehingga tidak ada kepastian hukum di daerah. Oleh karena itu dibutuhkan perubahan normapada pasal-pasal tertentu di dalam UU PA.

SIMPULAN

Dari paparan beberapa bab di atas, ada beberapa hal mendasar yang dapat diambil menjadi simpulan:

1. Dalam peraturan perundang-undangan ditingkat pusat, norma hukum tentang WH hanya ada di UU PA. Hanya saja norma tersebut bersifat tautan (*attached norm*) pada Satpol PP, sehingga WH tidak bisa berdiri sendiri;
2. Secara jenjang karir fungsional, Satpol PP telah memiliki panduan jelas berupa peraturan pemerintah dan peraturan menteri. Sayangnya dalam peraturan tersebut tidak ada pengaturan tentang WH sama sekali;
3. Mengingat ketatnya sistem hirarki peraturan perundang-undangan, mengakibatkan pengaturan tentang jabatan fungsional sangat sulit untuk diselesaikan melalui peraturan ditingkat daerah. Pembentukan qanun atau peraturan gubernur nantinya malah akan menyulitkan Pemerintah Aceh sendiri, mengingat sistem renumerasi sangat berkaitan dengan Kementerian Keuangan dan kementerian lainnya di tingkat pusat.

Rekomendasi

Melihat beberapa hasil temuan di atas, peneliti ingin memberikan beberapa rekomendasi, diantaranya adalah:

1. Untuk menghindari konflik norma yang terdapat dalam UUPA, diperlukan upaya pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar. Dalam hal ini, Pasal tentang WH harus diuji dengan mekanisme *judicial review* di Mahkamah Konstitusi. Sehingga dengan demikian diharapkan akan

⁴⁵Untuk merubah norma suatu undang-undang bisa juga ditempuh melalui Mahkamah Konstitusi karena dapat berfungsi sebagai positive legislator (pembuat hukum setara parlemen). Allan-Randolph Brewer Carías (ed), *Constitutional Courts as Positive Legislators A Comparative Study* (Cambridge University Press 2011) 15.

⁴⁶Lihat juga Gabe Ferrazzi, *Legal Standing And Models Of Local Government Functions In Selected Countries: Implications For Indonesia*, (Ministry of Home Affair of Indonesia 2002)1-6.

- terciptanya norma baru bagi pelaksanaan WH di dalam struktur Pemerintah Aceh;
2. Badan Kepegawaian Nasional diharapkan dapat menempatkan WH sebagai jabatan karir fungsional, layaknya jabatan fungsional lainnya dalam sistem kepegawaian. Penempatan jabatan karir fungsional ini dapat dibentuk dalam nomenklatur baru sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 3. Penyusunan peraturan pemerintah dan peraturan menteri menyangkut karir fungsional WH. Sehingga WH dapat mengajukan kenaikan pangkat reguler dengan fungsinya sebagai WH.
 4. Pemerintah Aceh langsung mempersiapkan rancangan peraturan tersebut, baik itu Peraturan Pemerintah, Permenpan, Peraturan BKN, dan lain-lain. Hal ini mengingat untuk mempercepat proses dan menjaga dasar filosofis pembentukan WH sebagai aparat penegak syariat Islam.

DAFTAR PUSTAKA

- Abeng T, 'Business Ethics in Islamic Context: Perspectives of a Muslim Business Leader,' (1997) 7 (3) Business Ethics Quarterly 47-54.
- Abu Ya'la al-Farra' AY, *Al-Ahkam al-Sultaniyyah* (Matba'at Mustafa al-Babi al-Halabi 1966)
- Al-Hibri AY, 'Islamic Constitutionalism and the Concept of Democracy,' (1992) 24 (1) Case Western Reserve Journal of International Law 1-27.
- Arjomand SA, 'Islamic Constitutionalism,' (2007) 3 (1) Annual Review of Law and Social Science 115-140.
- Al-Mawardi, *al-Ahkam al-Sultaniyyah wa al-Wilayah al-Diniyyah* (Matba'at Mustafa al-Babi al-Halabi 1973)
- Al-Saqati, *Fi Adab al-Hisbah*, (Dar al-Fikr al-Hadith 1987)
- Basarah A, 'Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary States Organ Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia,' (2014) 43 (1) Masalah-Masalah Hukum 1-8.
- Blasi B and John T. Jost, 'System Justification Theory and Research: Implications for Law, Legal Advocacy, and Social Justice,' (2006) 94 (4) California Law Review 1119-1168.
- Cariás AB (ed), *Constitutional Courts as Positive Legislators A Comparative Study* (Cambridge University Press 2011)
- Christian D, 'Naskah Akademik Dalam Pembentukan Undang-Undang Ditinjau Dari Perspektif Pembangunan Hukum Nasional,' (2015) 11 (4) Jurnal Legislasi Indonesia 41.
- Dahlan AA, *Ensiklopedi Hukum Islam* (Ichtiar Baru van Hoeve 1996)

- Daily MB, 'Anggaran Wilayatul Hisbah Perlu Ditingkatkan, diakses 16 Juni 2015, <<http://www.medanbisnisdaily.com/news/arsip/read/2011/12/15/62376/anggaran-wilayatul-hisbah-perlu-ditingkatkan/#.VYBKLfknKDQ>>
- Dekmejian RH, 'The Rise of Political Islamism in Saudi Arabia,' (1994) 48 (4) *The Middle East Journal* 627-643.
- Dictionaries D, 'Definition Reposition', diakses 16 Juni 2015 <<http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/reposition>>
- Fitri A, 'Studi Analisis Peran Lembaga Hisbah Pada Masa Pemerintahan Khalifah Umar Ibn Khattab,' (Disertasi Doktor, IAIN Walisongo 2009)
- Fitri LE, 'Peranan Wilayatul Hisbah Dalam Pengawasan Pasar,' (2014) 1 (1) *Jurnal Manajemen Terapan dan Keuangan* 62-73.
- Gabe Ferrazzi, *Legal Standing And Models Of Local Government Functions In Selected Countries: Implications For Indonesia*, (Ministry of Home Affairs of Indonesia 2002)
- Hakim L and Agus Sudaryanto, 'An Institutionalization of the State Commissions as a State Institutions on the Basis of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia,' (2015) 33 *Journal of Law, Policy and Globalization* 77-85.
- Harris J, 'A Clinical Approach To Legal Drafting,' (2015) 94 *Amicus Curiae* 1.
- He W, 'Developing Problem-Solving Skills With Case Study In A Conceptual Management Course,' (2015) 11 (2) *Journal of Business Case Studies* 57-70.
- Ibn Taymiyyah, *al-Hisbah fi al-Islam aw Wazifah al-Hukumah al-Islamiyyah*, (Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah 1992)
- Ichwan MN, 'The Politics of Shari 'atisation: Central Governmental and Regional Discourses of Shari 'a Implementation in Aceh, in ' *Islamic Law in Modern Indonesia*, ' (Harvard University Press 2007)
- Indonesia KBB, 'Definisi Reposisi', diakses 16 Juni 2015, <<http://kbbi.web.id/reposisi>>
- Indonesia S, 'Tim Terpadu Pidie Jaring 23 Ekor Kambing,' diakses 16 Juni 2015, <<http://aceh.tribunnews.com/2014/08/20/tim-terpadu-pidie-jaring-23-ekor-kambing>>
- Indonesia S, 'Wilayatul Hisbah Tak Seharusnya Diserang,' diakses 16 Juni 2015 <<http://aceh.tribunnews.com/2015/05/11/wilayatul-hisbah-tak-seharusnya-diserang>>
- Jacobstein JM, Roy M. Mersky, and Donald J. Dunn. *Fundamentals of Legal Research* (Foundation Press 1994) 1-10.
- Keban YT, 'Pokok-Pokok Pikiran Perbaikan Sistem Manajemen SDM PNS di Indonesia,' (2004) 8 (2) *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik* 19.

- Keputusan Gubernur No. 1 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Organisasi Wilyatatul Hisbah.
- Keputusan Presiden Nomor 87 Tahun 1999 tentang Rumpun Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil.
- Kloos D, 'Strengthening Local Leadership. Sharia, Customs, and the Dynamics of Vigilante Violence in Aceh,' *Regime Change, Democracy And Islam The Case Of Indonesia* (University of Leiden 2013)
- Knowles J, *Effective Legal Research* (Sweet & Maxwell 2012)
- Kopertis12, 'Seputar Jabatan Struktural dan Jabatan Fungsional', diakses 16 Juni 2015, <<http://www.kopertis12.or.id/2010/08/03/seputar-jabatan-struktural-dan-jabatan-fungsional-pns.html>>
- Kumorotomo W, *Etika Administrasi Negara*, (Rajawali Pers 1992)
- Meredith S, 'Oscola, a UK Standard for Legal Citation,' (2011) 11 (2) *Legal Information Management* 111-114.
- Milallos MTR, 'Muslim Veil As Politics: Political Autonomy, Women and Syariah Islam in Aceh,' (2007) 1 (3) *Contemporary Islam* 289-301.
- Murti MS, 'Harmonisasi Peraturan Daerah Dengan Peraturan Perundang-Undangan Lainnya,' (2010) *Jurnal Legislasi Daerah*
- Ochsenwald W, 'Saudi Arabia and the Islamic Revival,' (1981) 13 (3) *International Journal of Middle East Studies* 271-286.
- Oudang M, *Perkembangan Kepolisian di Indonesia* (Mahabarata Djakarta 1952)
- Parsons N, and Marcus Mietzner, 'Sharia Bylaws in Indonesia: A Legal and Political Analysis,' (2009) 11 (2) *Australian Journal of Asian Law* 190-217.
- Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2000 Tentang Pelaksanaan Syari'at Islam
- Peraturan Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam No. 33 Tahun 2001 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Syari'at Islam.
- Peraturan Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam No. 33 Tahun 2001 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Syari'at Islam.
- Peraturan Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam No. 5 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Syariat Islam.
- Peraturan Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam No. 5 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Syariat Islam.
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi No. 4 Tahun 2014 Tentang Jabatan Fungsional Polisi Pamong Praja Dan Angka Kreditnya.
- Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2010 Tentang Satuan Polisi Pamong Praja.

- Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 1994 Tentang Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil
- Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 40 Tahun 2011 Tentang Pedoman Organisasi Dan Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja
- Perillo JM, 'UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts: The Black Letter Text and a Review,' (1994) 63 Fordham Law Review 281.
- Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2007 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas, Lembaga Teknis Daerah, dan Lembaga Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
- Qanun No. 11 Tahun 2002 Tentang Penyelenggaraan Syariat.
- Ridwansyah, 'Penempatan Jabatan Fungsional,' (2013) 2 (3) Publika Jurnal Ilmu Administrasi Negara 6-8.
- Rose-Ackerman S, Stefanie Egidy, and James Fowkes, *Due Process of Lawmaking* (Cambridge University Press 2015)
- Rosengren KE, ed. *Advances in Content Analysis*. (Publications 1981) 31-35.
- Salter M, *Writing Law Dissertations: An Introduction And Guide To The Conduct Of Legal Resarch* (Longman 2007)
- Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia* (Sekretariat Negara Republik Indonesia 1985)
- Setyadi SB, 'Pembentukan Peraturan Daerah,' (2007) 5 (2) Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan 1-17.
- Siregar HB, 'Islamic Law in a National Legal System: A Study on the Implementation of Shari'ah in Aceh, Indonesia,' (2008) 3 (1) Asian Journal of Comparative Law 1-26.
- Surat Keputusan Gubernur Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 01 Tahun 2004 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Wilayahul Hisbah
- Thaib D, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum, dan Konstitusi*, (Liberty Publishing Company 1999) 107.
- Uddin A, 'Religious Freedom Implications of Sharia Implementation in Aceh-Indonesia,' (2010) 7 (3) University of St. Thomas Law Journal 603-648
- Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang No. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

Walker M and Irene Tinker, 'Development and Changing Bureaucratic Styles in Indonesia: The Case of the Pamong Praja,' (1975) 48 (1) Pacific Affairs 70-72.

Wikipedia, 'Karesidenan,' diakses 28 Oktober 2015, <https://id.wikipedia.org/wiki/Karesidenan>

Zander M, *The Law-Making Process* (Bloomsbury Publishing 2015) <http://www.pv.gov.sa/>