



P-ISSN: 2615-3416
E-ISSN: 2615-7845

Jurnal Hukum

SAMUDRA KEADILAN

Editorial Office : Jl. Prof. Syarif Thayeb, Meurandeh, Kota Langsa – Aceh
Email : samudrakeadilan.fhus@gmail.com
Website : <https://ejurnalunsam.id/index.php/jhsk>

URGENSI QANUN PENYELENGGARAAN BIREUEN SEBAGAI KOTA SANTRI

THE URGENCY OF A QANUN TO IMPLEMENT BIREUEN AS A SANTRI CITY

Dian Eriani

Fakultas Hukum dan Syariah Universitas Islam Kebangsaan Indonesia
Jl. Medan-Banda Aceh, Blang Bladeh Bireuen-Aceh
dianeriani04@gmail.com

Abstract

Bireuen Regent's Decree Number 553 of 2020 designated Bireuen as a Santri City. As a Santri City, the behavior and conduct of the community is expected to reflect the objectives of this establishment, namely as a center for Islamic education, a model of Dayah education, and an Islamic reference center in Aceh. Apart from that, the aim of this determination is to make the people of Bireuen individuals who have good morals, are religious, and love science, as well as to ensure that the Bireuen region, especially Aceh in general, becomes a just and prosperous area. Apart from that, a road map for Bireuen as a Santri City in Aceh needs to be drawn up. Until now, Bireuen district does not yet have a Regional Regulation that regulates the implementation of Bireuen as a Santri City. Therefore, the urgency of qanun regarding the implementation of Bireuen as a Santri City in Bireuen district is a problem in this research. This research uses empirical legal research methods with a qualitative approach. Even though the government has issued a policy through Decree of the Regent of Bireuen Number 774 of 2021 concerning the Determination of the Study of Baksul Masail Khasanah Bireuen Santri City and Circular Letter Number 451/975/2020 concerning the Implementation of Bireuen as a Santri City, the implementation has not gone as expected. The implementation of Bireuen as a Santri City will not be optimal if only a few aspects of community life are regulated. Therefore, to achieve this goal, regulations are needed that regulate every aspect of the diverse social life of the community, so that they can become a supporting pillar in the implementation policy of Bireuen as a Santri City. With the existence of Qanun, technical and administrative needs related to this matter can be implemented optimally.

Keywords: Urgency, Qanun, Bireuen as a Santri City

Abstrak

Keputusan Bupati Bireuen Nomor 553 Tahun 2020 menetapkan Bireuen sebagai Kota Santri. Sebagai Kota Santri, perilaku dan tingkah laku masyarakat diharapkan dapat mencerminkan tujuan penetapan tersebut, yaitu sebagai pusat pendidikan Islam, model pendidikan dayah, dan pusat rujukan Islam di Aceh. Selain itu, tujuan penetapan tersebut adalah untuk menjadikan masyarakat Bireuen sebagai individu yang memiliki akhlakul karimah, religius, serta cinta akan ilmu pengetahuan, serta untuk memastikan wilayah Bireuen, khususnya Aceh secara umum, menjadi daerah yang adil dan makmur. Selain itu, road map Bireuen sebagai Kota Santri di Aceh perlu disusun. Sampai saat ini, kabupaten Bireuen belum memiliki Peraturan Daerah yang mengatur tentang penyelenggaraan Bireuen sebagai Kota Santri. Oleh karena itu, urgensi qanun tentang penyelenggaraan Bireuen sebagai Kota Santri di kabupaten Bireuen menjadi permasalahan dalam penelitian ini. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum empiris dengan pendekatan kualitatif. Meskipun pemerintah telah mengeluarkan kebijakan melalui Keputusan Bupati Bireuen Nomor 774 Tahun 2021 tentang Penetapan Kajian Baksul Masail Khasanah Bireuen Kota Santri dan Surat Edaran Nomor 451/975/2020 tentang Pelaksanaan Bireuen Sebagai Kota Santri, pelaksanaannya belum berjalan sebagaimana yang diharapkan. Penyelenggaraan Bireuen sebagai Kota Santri tidak akan optimal jika hanya beberapa aspek dalam kehidupan masyarakat yang diatur. Oleh karena itu, untuk mencapai tujuan tersebut, diperlukan regulasi yang mengatur setiap aspek kehidupan sosial masyarakat yang beragam, sehingga dapat menjadi pilar pendukung dalam kebijakan implementasi Bireuen sebagai Kota Santri. Dengan adanya qanun, kebutuhan teknis dan administratif yang terkait dengan hal tersebut dapat terlaksana secara maksimal.

Kata kunci: Urgensi, Qanun, Bireuen Kota Santri

PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (3) yang mengharap agar segala penyelenggaraan pemerintahan harus mengikuti hukum dan merupakan pembangunan peraturan perundang-undangan dalam penegakan hukum dan ketertiban. Selain itu, Negara Kesatuan Republik Indonesia juga menganut asas negara kesatuan, kekuasaan publik dipecah-pecah menjadi daerah-daerah, dan wilayah-wilayah tersebut kemudian dipecah menjadi daerah kabupaten/perkotaan. Setiap tingkat pemerintahan bekerja dengan prinsip otonomi sejauh yang di atur dalam Pasal 18 ayat (2) dan (6). Pemerintahan yang dijalankan oleh pusat maupun daerah mempunyai wewenang untuk membuat peraturan sesuai dengan kewenangan spesialis masing-masing. Secara konstitusional, keduanya memiliki tanggung jawab untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam mencapai tujuan nasional¹. Pemerintah wajib merancang regulasi dan struktur yang memastikan perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar manusia dengan cara yang adil, memberikan kepastian hukum, serta mempromosikan manfaat, keamanan, keserasian, keindahan, dan kelestarian di semua aspek kehidupan manusia dan lingkungannya. Dalam konteks negara hukum modern, peran pemerintah tidak hanya terbatas pada menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en order*), tetapi juga

¹ Sukirno, S., Sulistyaningsih, E, *Analisis Yuridis Urgensi Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Garis Sempadan Di Kabupaten Kebumen*, dalam Erni Umi Hasanah dkk., *Perkembangan Bidang Sosial Humaniora Pertanian dan Teknologi Mendukung Suistainable Development Goals*, Book Chapter, (Yogyakarta: Kepel Press, 2023), hlm. 397

melibatkan pengaturan (*regelen atau besluiten van algemeen strekking*) dalam rangka menjalankan tugas-tugas.²

Respons pemerintah pusat terhadap aspirasi masyarakat Aceh telah diwujudkan melalui Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 yang mengatur pelaksanaan keistimewaan Aceh. Selain itu, Dasar Hukum Pemerintahan Aceh tertuang dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006. Langkah ini melengkapi kekhasan Aceh dalam berbagai bidang, termasuk keagamaan, kehidupan adat, pendidikan, dan peran ulama dalam pembentukan tata kelola provinsi. Pasal 4 ayat (1) dari undang-undang tersebut menegaskan bahwa pelaksanaan kehidupan beragama di daerah tersebut diwujudkan dalam bentuk syariat Islam.³ Upaya ini diperkuat oleh Qanun Nomor 5 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Syariat Islam di Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Syariat Islam dalam Aspek Aqidah, Ibadah, dan Syiar Islam.⁴

Beberapa strategi yang diadopsi oleh pejabat Bireuen terkait dengan implementasi syariat Islam termasuk menyelenggarakan pengajian wawasan keislaman bagi pegawai struktural dalam pemerintahan Bireuen, mengadakan kontes gampong dengan aspek-aspek syariah Islam, melaksanakan kegiatan Subuh Mengaji (Sumaji), menyelenggarakan pengajian qori-qoriah dan pembinaan gampong yang berorientasi pada syariah, serta menerbitkan surat edaran Nomor 451/199/2023 yang melarang live music di kabupaten Bireuen. Selain itu, terdapat juga surat edaran Nomor 451/975/2020 yang menetapkan Bireuen sebagai kota santri, dan Keputusan Bupati Bireuen Nomor 774 Tahun 2021 tentang Penetapan Kajian Baksul Masail Khasanah Bireuen Kota Santri.

Tindakan-tindakan ini merupakan upaya brilian untuk memahami dan mengintegrasikan pelaksanaan Syariat Islam secara menyeluruh di kabupaten Bireuen, serta di wilayah Aceh secara keseluruhan, dengan melaksanakan pembinaan gampong yang mengusung model syariah. Tujuan dari adopsi gampong percontohan syariah ini adalah untuk membentuk mentalitas masyarakat setempat yang sesuai dengan prinsip syariat Islam, mendorong mereka untuk melakukan kegiatan yang bermanfaat dan menjauhi perilaku yang tidak sesuai, meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap ajaran Islam, mempersiapkan meunasah dan masjid sebagai pusat kegiatan masyarakat, serta menjaga adat yang berlandaskan nilai-nilai Islam dan menciptakan koordinasi dan integrasi yang baik dalam menjaga keamanan. Contoh nyata dari implementasi ini adalah penggantian acara pesta dengan kegiatan tilawah, dzikir, dan kegiatan keagamaan lainnya.

Bireuen, salah satu kabupaten di Aceh, didirikan pada tanggal 12 Oktober 1999 sebagai hasil pemekaran dari kabupaten Aceh Utara. Kabupaten ini memiliki jumlah penduduk sebanyak 443.874 jiwa.⁵ Di Bireuen, terdapat banyak dayah atau pesantren yang menjadi prioritas utama bagi orang tua dalam mendidik anak-anak mereka dalam agama Islam, sambil juga memberikan pemahaman umum yang dapat mereka peroleh di tempat lain. Mereka berharap agar anak-anak mereka memiliki fondasi iman, taqwa, dan pengetahuan teknologi yang memadai untuk menghadapi tantangan global di masa depan. Masyarakat di kabupaten Bireuen cenderung merayakan perayaan-perayaan keagamaan dengan meriah, sehingga masjid-masjid dan pesantren sering kali dipenuhi oleh jamaah dan undangan. Keberadaan banyak pesantren di Bireuen diminati tidak hanya oleh penduduk Aceh, tetapi juga oleh orang dari luar wilayah Aceh, bahkan dari tingkat internasional. Hal ini terbukti dengan keberadaan santri dari luar negeri yang menuntut ilmu di pesantren di Bireuen. Para alumni dari pesantren-

² Ridwan, I. H. J., Sudrajat, M. A. S., *Hukum administrasi Negara dan kebijakan pelayanan publik*,. (Bandung: Nuansa Cendekia, 2020), hlm. 21

³ Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh

⁴ Zaki Ulya, Dinamika penerapan hukum jinayat sebagai wujud rekonstruksi syari'at islam di aceh, *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* Vol. 5 No. 1, 2016, hlm. 135-148

⁵ Badan Pusat Statistik, *Kabupaten Bireuen Dalam Angka Bireuen Regency in Figures 2023*, BPS Kabupaten Bireuen, Catalog: 1102001.1110 2023.

pesantren tersebut telah tersebar di seluruh Aceh, Indonesia, bahkan hingga ke tingkat internasional. Ini menjadi salah satu alasan mengapa pemerintah mengakui Bireuen sebagai kota santri.

Tepat pada peringatan hari santri nasional tingkat provinsi Aceh yang ke-6, Pemerintah Aceh secara resmi menetapkan Bireuen sebagai Kota Santri melalui Keputusan Bupati Bireuen Nomor 553 Tahun 2020. Keputusan tersebut diumumkan oleh Plt Gubernur yang diwakili oleh Bupati Bireuen. Penetapan tersebut bertujuan menjadikan Bireuen sebagai pusat pendidikan Islam yang menjadi model untuk pendidikan dayah, serta menjadi rujukan Islam di Aceh. Selain itu, tujuannya adalah membentuk masyarakat Bireuen yang memiliki akhlakul karimah, berjiwa religius, gemar belajar ilmu pengetahuan, dan menjadikan Bireuen, khususnya, serta Aceh, umumnya, sebagai wilayah yang sejahtera dan berkeadilan. Semenjak lahirnya keputusan Bupati Bireuen tentang Penetapan Bireuen sebagai Kota santri tepat pada tanggal 16 Oktober 2020. Seiring dengan waktu tentu banyak kendala yang dihadapi dimana perilaku dan tingkahlaku masyarakat sebagaimana tujuan dari penerapan tersebut belum mampu mencerminkan Bireuen sebagai Kota santri. Fenomena-fenomena yang masih dapat ditemui saat ini adalah masyarakat masih berkeliaran waktu magrib, banyaknya pasangan yang menikah menggunakan pakaian/ gaun panjang sehingga tampak seperti pakaian yang tidak Islami, perempuan tidak menutup aurat dengan sempurna, masih banyaknya muda-mudi yang bukan mahram duduk bersama-sama di warung kopi, live music di cafe-cafe walaupun sudah ada surat edaran tentang larangan live music. Hal tersebut masih dapat kita temukan di seputaran Kota Bireuen dan tentu hal tersebut tidak mencerminkan Kota santri. Belum maksimalnya penyelenggaraan Bireuen sebagai kota santri yang bersendikan agama Islam sebagai urusan wajib yang bersifat khusus bagi Pemerintahan Kabupaten Bireuen.

Disinilah menariknya persoalan tentang pembentukan qanun penyelenggaraan Bireuen sebagai Kota santri. Dalam menyelenggarakan pemerintahan, kabupaten Bireuen sampai saat ini belum terdapat qanun tentang penyelenggaraan Bireuen sebagai Kota santri. Dalam susunan program legislasi daerah kabupaten Bireuen 2023 melalui keputusan Dewan Perwakilan Rakyat kabupaten Bireuen Nomor 17 Tahun 2023, penyelenggaraan Kota santri tidak termasuk dalam pembahasan. Harapannya dengan adanya qanun penyelenggaraan Bireuen sebagai kota santri adanya regulasi yang mengatur setiap lini kehidupan sosial masyarakat yang majemuk untuk dapat menjadi pilar pendukung dalam kebijakan Implementasi Bireuen Kota santri serta maksimalnya penyelenggaraan Bireuen sebagai kota santri yang bersendikan agama Islam sebagai urusan wajib yang bersifat khusus bagi Pemerintahan Kabupaten Bireuen, sebagai konsekwensi dari kekosongan hukum penyelenggaraan Bireuen sebagai kota santri. Masalah yang menjadi focus penelitian ini adalah bagaimana implementasi penyelenggaraan Bireuen sebagai Kota santri dan bagaimana urgensi qanun penyelenggaraan Bireuen sebagai Kota santri.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum empiris, yang menempatkan suatu metode penelitian hukum yang berupaya melihat hukum dari sudut pandang yang sesungguhnya atau dapat dikatakan melihat, melihat bagaimana hukum itu bekerja di mata masyarakat.⁶ Pendekatan kualitatif digunakan dalam analisis data, di mana data disusun secara terstruktur dan dianalisis secara menyeluruh untuk memberikan gambaran yang komprehensif mengenai gejala dan fakta yang terkait dengan masalah penelitian. Teknik penentuan informan menggunakan probability sampling yaitu menentukan informan dengan asumsi bahwa informan tersebut sangat paham dengan permasalahan

⁶ Jonaedi Efendi, S. H. I., Johnny Ibrahim, S. H., & Se, M. M. *Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*. (Jakarta: Prenada Media, 2018), hlm.150

yang diteliti. Jenis sumber data primer dan sekunder serta tersier. Data diperoleh melalui pertemuan dan persepsi. Wawancara dilakukan mendalam, terbuka, dan diselenggarakan dengan sikap ramah serta atmosfer kekeluargaan. Sementara itu, teknik observasi digunakan untuk mengamati perilaku masyarakat dalam mengimplementasikan status Bireuen sebagai Kota santri, sesuai dengan petunjuk dari Bupati.

C.F.G Sunaryati Hartono menekankan dalam setiap metode penelitian, upaya dilakukan untuk menemukan landasan yang kuat dan peraturan-peraturan penelitian yang dapat memberikan panduan jelas tentang cara melakukan penelitian agar hasilnya dapat dipertanggungjawabkan⁷.

PEMBAHASAN

A. Implementasi Penyelenggaraan Bireuen Sebagai Kota Santri

Mengakui Bireuen sebagai Kota Santri adalah sebuah pencapaian yang sangat istimewa yang membedakannya dari daerah lain di Aceh. Di samping itu, Bireuen juga dikenal sebagai Kota Juang karena pada tahun 1948, Presiden Soekarno pernah menetap di Bireuen dan mengendalikan pemerintahan Negara Republik Indonesia yang sedang bertempur melawan agresi militer Belanda. Bukti otentiknya antara lain hadirnya Radio Rimba Raya yang terus mengkomunikasikan berita-berita yang belum diserahkan Indonesia kepada Belanda pada masa permusuhan taktis. Pemerintah Kabupaten Bireuen, berlandaskan visi dan misi yang berakar pada prinsip syariat Islam, telah mengajukan Bireuen sebagai Kota Santri. Inisiatif ini didasari oleh pertimbangan dan permintaan serta panduan dari ulama sebagai implementasi Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan keistimewaan Aceh, yang dalam Pasal 3 ayat (2) menyatakan peran ulama dalam menetapkan kebijakan Aceh sebagai salah satu aspek keistimewaan Aceh. Selain itu, kehadiran Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 mencerminkan komitmen politik dari pemerintah pusat terhadap Aceh, yang selama ini telah mendambakan penerapan syariat Islam⁸. Kota santri memiliki beberapa ciri diantaranya terdapat banyak lembaga pusat pendidikan agama Islam, memiliki banyak pondok pasantren, terdapat banyak santri yang belajar ilmu agama Islam, terdapat banyak tokoh agama, terdapat banyak bangunan mesjid dan suasana yang khas dalam keagamaan⁹. Karakteristik khas masyarakat Bireuen yang penuh keragaman, Islami, berbudaya, serta beretika. Menjadi seorang santri diharapkan memiliki kualitas etika yang tinggi, percaya diri, bertaqwa, dan pengetahuan agama yang menjadi dasar generasi zaman ini menghadapi tantangan-tantangan global di masa depan.

Jumlah dayah di kabupaten Bireuen dengan berbagai tipe sebanyak 200 dayah, yang telah akreditasi 157 dayah, jumlah santri 43.000 orang dengan berbagai tingkatan. Detail lebih lanjut dapat ditemukan dalam tabel di bawah ini.

Tabel. 1 Data Dayah dan Santri yang sudah akreditasi

⁷ Sonata, D. L., Metode penelitian hukum normatif dan empiris: karakteristik khas dari metode meneliti hukum, *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol.8 No.1, Jan 2014, hlm 15-35.

⁸ Abidin Z, Peran Ulama Dalam Sistem Pemerintahan di Propinsi Aceh, *Journal of Governance and Social Policy*, Vol.2 No.2, Dec 2021, hlm 156-168

⁹ Padang F, Husna A, Fahrimal Y, Penerapan Strategi City Branding Dalam Mewujudkan Subulussalam Sebagai Kota Santri, *Jurnal Common*. Vol. 5 No. 2, 2021, hlm 165-177

No	Tipe Dayah	JUMLAH TIPE DAYAH										TOTAL JUMLAH DAYAH BERTIPE SAAT INI	JLH STATUS DAYAH			
		SK. BUPATI BIREUEN 2017	SK GUB. ACEH TAHUN 2019				SK GUB. ACEH TAHUN 2022						SALAFI	TERPADU	TOTAL	
			TIPE BARU 2019	TIDAK AKTIF LAGI	TOTAL YANG LAMA		TIPE DAYAH BARU 2022	DAYAH LAMA								
								NAIK KE TIPE 2022	TURUN KE TIPE 2022	TOTAL TIPE DAYAH 2022						
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	18
1	Tipe A+	0	6	0	6				0	0	0	0	6	3	3	6
2	Tipe A		13	0	13				2	1	0	3	16	13	3	16
3	Tipe B		24	0	24				10	0	0	10	34	29	5	34
4	Tipe C		32	1	31				20	2	0	22	51	49	2	51
5	Tipe D (Non tipe)		42	1	41				10	0	1	10	50	50	0	50
	JUMLAH		117	2	115				42	3	1	45	157	144	13	157

Sumber Data: Dinas Pendidikan Dayah Kabupaten Bireuen

Implementasi penetapan Bireuen sebagai Kota Santri dalam Keputusan Bupati Bireuen Nomor 553 Tahun 2020 adapun upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah Bireuen adalah:

1. Keputusan Bupati Bireuen Nomor 774 Tahun 2021 Tentang Penetapan Kajian Baksul Masail Khasanah Bireuen Kota Santri.

Pada tanggal 10 November 2021, Bupati Bireuen mengeluarkan Keputusan Bupati Nomor 774 Tahun 2021 tentang Penetapan Kajian Baksul Masail Khasanah Bireuen Kota Santri, sebuah inovasi dalam pembinaan dan pemberdayaan pendidikan Islam di kabupaten Bireuen. Keputusan ini bertujuan menjadikan Bireuen sebagai pusat pendidikan Islam yang menjadi model untuk pendidikan dayah di Aceh, serta sebagai pusat rujukan Islam di wilayah tersebut. Selain itu, tujuannya adalah untuk membentuk masyarakat Bireuen yang memiliki akhlakul karimah, berjiwa religius, dan mencintai ilmu pengetahuan, serta untuk membuat Bireuen khususnya dan Aceh pada umumnya menjadi wilayah yang adil dan makmur. Implementasi kebijakan ini mencakup pembinaan dan pendidikan dayah serta balai pengajian secara menyeluruh, penyediaan beasiswa bagi santri berprestasi, dan memberikan insentif bagi pimpinan dan guru dayah.

2. Surat Edaran Nomor 451/975/2020 Tentang Pelaksanaan Bireuen Sebagai Kota Santri.

Dalam surat edaran tersebut, diinstruksikan untuk menyelenggarakan pengajian setiap Jumat oleh setiap SKPK/Unit kerja dan di setiap gampong, dengan mengundang ulama dari dayah/pesantren dan pakar lainnya. Selain itu, juga diatur untuk menyelenggarakan bimbingan teknis mengenai Aqidah Ahlussunnah wal Jamaah di dayah/pesantren yang telah direkomendasikan oleh pemerintah kabupaten Bireuen. Pengaturan pakaian juga diatur, di mana setiap Jumat, pegawai negeri sipil, tenaga honorer, dan tenaga bakti di setiap SKPK diwajibkan memakai baju koko dan kain sarung bagi laki-laki, dan baju kurung dan kain sarung bagi wanita. Namun, pelaksanaannya belum berjalan sesuai harapan, seperti contohnya, pegawai negeri sipil yang tidak mengenakan kain sarung setiap Jumat. Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat tidak sepenuhnya patuh terhadap surat edaran tersebut.

3. Surat Edaran Nomor 451/199/2023 Tentang Larangan Pelaksanaan Live Musik Dalam Kabupaten Bireuen.

Dalam edaran ini dijelaskan bahwa syair dan nyanyian dapat diterima dalam Islam, asalkan tidak diiringi dengan alat musik yang dianggap haram seperti bass, piano, biola, seruling, gitar, dan sebagainya. Syair dan nyanyian juga harus bebas dari fitnah, kebohongan, penghinaan, dan tidak boleh memancing nafsu. Penyair dan penyanyi harus mematuhi aturan berpakaian Islam, tidak melakukan gerakan yang berlebihan atau merangsang nafsu birahi, serta tidak bersama-sama dengan lawan jenis yang bukan mahram. Selain itu, kegiatan

menyanyi dan bermusik harus dilakukan di tempat dan waktu yang tidak mengganggu ibadah dan ketertiban umum. Penonton juga harus dipisahkan sesuai jenis kelamin dan hubungan mahram. Perintah untuk melarang live musik mempunyai sisi positif dan negatif di kalangan masyarakat umum, ada yang mendukung penerapan syariat Islam, ada pula yang menolak dengan alasan tidak konsistennya pedoman dalam surat edaran tersebut.¹⁰

B. Urgensi Qanun Penyelenggaraan Bireuen Sebagai Kota Santri

a. Urgensi Penyelenggaraan Bireuen Sebagai Kota Santri

Qanun adalah pedoman hukum atau ketertiban hukum yang berlaku di Aceh, pedoman hukum yang dijunjung tinggi. Butir-butir tersebut harus didasarkan pada prinsip-prinsip syariat Islam yang telah menjadi identitas khas Aceh. Kehadiran Qanun Pemerintahan Daerah sesuai dengan semangat komunitas lokal karena melibatkan partisipasi yang lebih luas dari masyarakat melalui mekanisme pemerintahan daerah¹¹. Reusam gampong adalah struktur yang berdasarkan kehendak dari masyarakat yang dalam pelaksanaannya, haruslah sesuai dengan regulasi. Reusam kabupaten, di sisi lain, adalah alat budaya untuk menghidupkan kembali asimilasi adat dan agama di lembaga pemerintah¹². Setiap Kabupaten memiliki qanun, yang berlaku di seluruh wilayah kabupaten tersebut. Masyarakat pada umumnya memiliki pilihan untuk berpendapat, memberikan pendapat langsung maupun tidak langsung dalam rangka mempersiapkan, menelaah naskah qanun. Pengaturan tentang Qanun tercantum pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh menjadi landasan utama untuk tata kelola pemerintahan dan eksistensi masyarakat Aceh.

Penguatan Bireuen sebagai Kota santri bukan hanya dinilai dari yang terlihat tapi juga perlu pengembangan sumber daya manusia. Harapan dari pemerintah daerah, tokoh, ulama dan masyarakat bahwa Bireuen sebagai Kota santri harus sesuai dengan cerminan masyarakatnya yang kemudian menjadi identitas. Karena identitas dibangun secara budaya dan dibentuk melalui proses sosial, maka identitas merupakan entitas yang terus-menerus dipahami dan dikembangkan melalui interaksi sosial¹³. Citra Kota santri dapat membentuk identitas dibutuhkan integrasi antara pemerintah, masyarakat, dan elemen-elemen lainnya¹⁴. Untuk mencapai visi Bireuen sebagai pusat pendidikan Islam, teladan pendidikan dayah di Aceh, pusat rujukan Islam di wilayah tersebut, membentuk masyarakat Bireuen yang berakhlak mulia, religius, berbudaya ilmiah, dan memastikan keadilan serta kemakmuran di Bireuen serta menyusun road map Bireuen sebagai Kota santri di Aceh. Menjelang 3 tahun penetapan Bireuen sebagai Kota santri namun tindakan, tingkah laku masyarakat, mutu santri belum mencerminkan Kota santri. Hal tersebut tentu erat kaitannya dengan tidak ada regulasi atau qanun tentang penyelenggaraan Bireuen sebagai Kota santri yang sifatnya memaksa. Sebuah peraturan diperlukan karena sifatnya memaksa, didalamnya terdapat sanksi¹⁵. Bahwa dengan adanya Surat keputusan Nomor 774 Tahun 2021 Tentang Penetapan Kajian Baksul Masail Khasanah Bireuen Kota Santri, Surat Edaran Nomor 451/975/2020 Tentang Pelaksanaan Bireuen Sebagai Kota Santri dan

¹⁰ Iskandar, S., & Saputra, E. Live Musik, Syariat Islam dan Asas Freies Ermessen: Menyikapi Surat Edaran Bupati Bireuen, *Legitimasi: Jurnal Hukum Pidana dan Politik Hukum*, Vol. 12 No.2, Desember 2023, hlm 155-172

¹¹ Eriani, D, Soraya, A, The roles of village apparatus in implementing Qanun Number 3 Of 2017 in jangka alue, sub-district of jangka, Bireuen, aceh province, *JED (Jurnal Etika Demokrasi)*, Vol. 8 No. 1, Feb 2023, hlm 26-37

¹² Ibid

¹³ Isfironi M, Kota santri, bumi shalawat nariyah dan bule-dhika, *Jurnal Al-Hikmah*.Vol. 18 No. 2, Okt 2019, hlm 18

¹⁴ Padang F, Op.Cit, hlm 165-77

¹⁵ Eriani D, Op.Cit, hlm 26-37

Surat Edaran Nomor 451/199/2023 Tentang Larangan Pelaksanaan Live Musik Dalam Kabupaten Bireuen dimana masyarakat belum patuh dan taat bahkan tidak mencerminkan sebagai Kota santri.

Surat edaran adalah sebuah dokumen yang sah secara hukum dan memiliki sifat material, tetapi tidak memiliki kedudukan sebagai suatu aturan hukum yang mengikat. Surat edaran adalah alat manajerial yang bersifat internal¹⁶. Kebijakan aturan, yang sering disebut sebagai quasi-peraturan, seperti petunjuk pelaksanaan, surat edaran, instruksi, dan sejenisnya, tidak dapat dianggap sebagai peraturan meskipun mengandung unsur pengaturan. Produk kebijakan aturan ini memiliki karakteristik yang berbeda dari peraturan perundang-undangan, meskipun mengandung unsur pengaturan¹⁷. Produk kebijakan aturan ini memiliki karakteristik yang berbeda dari peraturan perundang-undangan. Dalam menjalankan tugasnya, pemerintah seringkali mengeluarkan berbagai jenis kebijakan, termasuk peraturan, petunjuk, pedoman, instruksi, pengumuman, dan surat¹⁸. Hukum hanya menetapkan penyimpangan bagi warga Indonesia dan individu yang dianggap setara dengan warga Indonesia. Oleh karena itu, kebiasaan bukanlah suatu hukum, kecuali jika diatur oleh undang-undang¹⁹.

Hadirnya surat edaran tersebut dipandang sebagai sebuah taktik pemerintahan yang memicu penyalahgunaan kekuasaan jika dilihat dari standar *freies ermesen*.²⁰ Berdasarkan kapasitasnya, surat edaran tidak memiliki kewenangan untuk mengatur, dan juga tidak memiliki legitimasi yang diakui karena secara dasarnya merupakan pengumuman tugas atau catatan administratif yang penting bagi organisasi yang menerbitkannya. Karena surat edaran ini tidak memiliki tingkat atau hierarki hukum yang jelas, dapat menimbulkan kebingungan dan ketidakpastian hukum di kalangan masyarakat. Selain itu, jika masyarakat tidak mematuhi surat edaran, dapat menimbulkan kesan bahwa mereka melanggar instruksi Bupati dan berpotensi menerima sanksi, meskipun sanksi tersebut tidak diatur secara tegas dalam surat edaran tersebut. Hal ini jelas bisa berakhir dengan jawaban yang memicu pemaksaan oleh penegak hukum. Dampak dari surat edaran tersebut bisa merugikan masyarakat apabila masyarakat merasa dihalangi atau dirugikan. Dalam hal pemerintah berpendapat bahwa live musik harus ditolak demi memenuhi tuntutan syariat Islam dan terwujudnya Bireuen sebagai kota santri maka hal tersebut harus diatur dalam suatu qanun yang dirancang melalui lembaga yang berwenang yakni dewan perwakilan rakyat kabupaten serta melalui kajian naskah akademik. Hukum yang baik dirumuskan sedemikian rupa sesuai dengan keinginan masyarakat.²¹

Dalam menyelenggarakan Bireuen sebagai Kota santri sangat tidak maksimal jika hanya beberapa bagian dalam kehidupan masyarakat yang harus di atur. Keberadaan dan kualitas santri tidak dapat diabaikan sehingga diperlukan kurikulum yang mampu meningkatkan mutu santri seperti adanya teknologi informasi bagi santri untuk persiapan santri menyongsong Era Globalisasi. Pendataan santri dan dayah secara menyeluruh dan terpadu melalui aplikasi. pembangunan sarana dan prasana dayah sebagai upaya untuk melengkapi standarisasi dari akreditasi dayah. Dengan demikian santri memiliki daya saing dan mempunyai kualitas yang sama dengan sekolah-sekolah umum bahkan diharapkan memiliki kualitas yang lebih baik lagi. Sangat penting untuk dilakukan sebelum para santri melebur dalam masyarakat sehingga dengan santri memiliki kualitas secara terus-menerus santri mampu memberi perubahan pada kehidupan masyarakat.

¹⁶ Hanum C, Analisis Yuridis Kedudukan Surat Edaran Dalam Sistem Hukum Indonesia. *Humani (Hukum Dan Masyarakat Madani)*, Vol.10 No.2, Nov 2020, hlm 138-153

¹⁷ Ramadhan, M. C, Pengaruh Aliran Positivisme Dalam Kebijakan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, *Warta Dharmawangsa*, No. 3, 2017, hlm 53

¹⁸ Hanum, C, Op.Cit, hlm 138-153.

¹⁹ Ramadhan, M. C., Op.Cit, hlm 53

²⁰ Iskandar, S., Op.Cit, hlm 155-172

²¹ Ibid

Bireuen Kota Santri bermaksud untuk mengembangkan seluruh masyarakat mewujudkan masyarakat yang mandiri, tercerahkan, dan terhormat sesuai hikmah agama Islam Ahlisunnah waljamaah, sebagai Kota santri untuk mengembangkan seluruh potensi masyarakat menjadi mulia. Bireuen Kota santri berdasarkan prinsip-prinsip, diatur sesuai dengan Syariat Islam untuk menggapai tujuan tersebut. Pemerintah Daerah Kabupaten, yang dikenal sebagai pemerintah kabupaten, merupakan entitas yang bertanggung jawab untuk melaksanakan tugas pemerintahan daerah kabupaten yang dipimpin Bupati serta berbagai perangkat daerah kabupaten.

Pemerintah Kabupaten Bireuen berwenang menyelenggarakan Kota santri, sementara warga melaksanakan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Pemerintah harus menyelenggarakan Bireuen Kota santri meliputi semua jenis dan jenjang, wewenang tersebut meliputi bidang pendidikan, bidang pembangunan, bidang penjamin/pengendalian mutu masyarakat. Pemerintah Kabupaten Bireuen dalam menyelenggarakan Bireuen sebagai Kota Santri dapat melakukan dan menetapkan:

- a. Menetapkan Renstra Bireuen Kota Santri.
- b. Mengkoordinasi dan berkomunikasi mengenai kebijakan dan program Bireuen sebagai Kota santri.
- c. Menetapkan standar untuk Bireuen sebagai Kota santri.
- d. Melaksanakan sosialisasi mengenai standar Bireuen sebagai Kota santri.
- e. Meningkatkan fasilitasi untuk meningkatkan kompetensi tenaga pendidikan agama di kabupaten Bireuen.
- f. Melakukan pengawasan terhadap pendirian dayah dan balai pengajian.

Demi mendukung fungsi pendidikan, dakwah, dan pemberdayaan masyarakat di dayah di Kabupaten Bireuen, perlu diperkuat dengan pendekatan Islami secara menyeluruh. Hal ini bertujuan untuk meningkatkan literasi melalui pondok pesantren dan balai pengajian sebagai sumber pengetahuan agama yang menganut satu-satunya metode dalam mendidik generasi masa depan. Meskipun Qanun Aceh Nomor 11 tahun 2014 mengenai penyelenggaraan pendidikan ada, namun masih ada aspek-aspek penyelenggaraan pendidikan di dayah yang belum sepenuhnya teratasi.

Penyelenggaraan Bireuen Sebagai Kota santri merupakan dukungan penegakan Syariat Islam di Aceh oleh karena itu diperlukan Qanun melalui naskah akademik dengan demikian melahirkan hukum yang baik sesuai kehendak masyarakat, dengan adanya regulasi atau qanun maka semakin tinggi tingkat ketaatan masyarakat, menurut Utrecht salah satu alasan masyarakat menaati hukum adalah dengan adanya paksaan²². Keberadaan qanun tersebut mampu mengisi kekosongan hukum serta mengatur dan menata kehidupan masyarakat yang majemuk untuk dapat menjadi pilar pendukung dalam kebijakan implementasi Bireuen sebagai Kota santri. Pentingnya pembangunan hukum dapat dilihat dalam konteks pembangunan dengan menggunakan konsep yang utuh termasuk produk hukum²³.

b. Dasar Kewenangan Dalam Pembentukan Qanun

Penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara hukum dan ketertiban senantiasa dibatasi oleh aturan keabsahan, yang menghendaki agar segala kewenangan yang dijalankan oleh penyelenggara negara, lembaga pemerintah, atau lembaga lain harus mempunyai dasar hukum yang

²² Lasatu A, Urgensi Peraturan Daerah Tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah Terhadap Kinerja DPRD, *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, Vol. 14 No. 2, Jul 2020, hlm 201-222.

²³ Sulaiman S, Abdullah MA, Mansur TM, Roesa N, Pembangunan Hukum Qanun Gampong Di Kabupaten Aceh Besar, *Jurnal Geuthëë: Penelitian Multidisiplin*, Vol.4 No. 2, Aug 2021, hlm 116-127.

sah dalam materi peraturan dan pedomannya. Indroharto menuturkan, kriteria yang diatur dalam undang-undang yang bersangkutan, tidak sekedar menegaskan keabsahan kekuasaan yang digunakan oleh badan publik melalui badan atau badan pengatur negara, tetapi juga menunjukkan bahwa kewenangan penyelenggaraan harus dimulai semata-mata dari peraturan dan pedoman materiil.²⁴ Dasar teoritis ini diterapkan dalam sistem pemerintahan Indonesia, sesuai dengan Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang memerintahkan Badan-badan Pemerintah melekat kewenangan padanya atas perintah peundang-undangan dalam mengambil tindakan dan keputusan.

Pasal 18 Ayat (2) dan Pasal 18 Ayat (6) dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan prinsip otonomi dan tugas bantuan bagi daerah, memberikan independensi bagi daerah dalam mengawasi urusan pemerintahan.²⁵ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara tegas mengatur kekuasaan legislatif daerah dalam penyusunan Peraturan Daerah (Perda/Qanun) sesuai dengan Pasal 236 Ayat (1), yang mengamanatkan bahwa daerah harus membuat peraturan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas bantuan. Selain itu, Pasal 236 Ayat (2) menyatakan bahwa Pedoman Daerah/Qanun dibentuk oleh DPRA dengan persetujuan bersama dari Kepala Daerah Aceh.

Berkaitan dengan kewenangan pembentukan qanun yang berkaitan dengan penyelenggaraan Bireuen sebagai Kota santri, termasuk ranah pelaksanaan pemerintah konkuren yang diatur dalam Peraturan No. 23 Tahun 2014 dan menjadi alasan untuk melaksanakan otonomi daerah. Pasal 9 Ayat (3) dan Ayat (4) dalam undang-undang tersebut membagi urusan pemerintahan secara serentak antara pemerintahan daerah, Kabupaten dan Kota, dengan penyerahan urusan pemerintahan secara serentak kepada daerah menjadi alasan utama dilaksanakannya otonomi daerah.

Pasal 11 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 memberikan penekanan tambahan terhadap urusan pemerintah yang bersifat konkuren, yang merupakan kewenangan dari Pemerintahan Daerah yang otonom. Ini mencakup Urusan Pemerintahan Wajib dan Masalah Pemerintahan Diskresi. Kegiatan Pemerintahan Wajib menggabungkan administrasi dasar, dengan beberapa bagian yang berkaitan dengan administrasi dasar menjadi bagian yang sangat diperlukan dari Administrasi Dasar. Pasal 12 Ayat (1) dalam undang-undang membedakan Penyelenggaraan Pemerintah yang Wajib terkait dengan Administrasi Penting, termasuk pelatihan dan kesejahteraan.

Sumber hukum yang terkait dengan situasi ini mencakup Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1956 mengenai pembentukan daerah otonomi provinsi Aceh dan perubahan peraturan pembentukan provinsi Sumatera Utara, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2000 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 48 Tahun 1999 tentang pembentukan kabupaten Bireuen dan kabupaten Simeulue, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 mengenai Pemerintah Aceh, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengenai Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang pesantren, Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 mengenai tata cara pembentukan Qanun, Qanun Aceh Nomor 8 Tahun 2014 mengenai prinsip-prinsip syariat Islam, Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2015 mengenai pembagian urusan pemerintahan yang terkait dengan Syariat Islam antara pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota, serta Keputusan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015 mengenai Hari Santri.

²⁴ Setiadi, T., Rohaedi, E., & Wajihuddin, M, Penerbitan Permohonan Perizinan Berusaha Melalui Sistem Online Single Submission., *Pakuan Law Review*, Vol. 7 No, 1, Mar 2021, hlm 74-85.

²⁵ Zaki Ulya, Refleksi Memorandum of Understanding (MoU) Helsinki Dalam Kaitan Makna Otonomi Khusus Di Aceh, *Jurnal Konstitusi* Vol. 11 No. 2, 2014, hlm. 371-392

PENUTUP

Bahwa telah ada upaya dari pemerintah kabupaten Bireuen terhadap pencapaian tujuan dari Bireuen sebagai Kota santri yakni melalui Keputusan Bupati Bireuen Nomor 774 Tahun 2021 Tentang Penetapan Kajian Baksul Masail Khasanah Bireuen Kota Santri dan Surat Edaran Nomor 451/975/2020 Tentang Pelaksanaan Bireuen Sebagai Kota Santri. Pada pelaksanaannya belum berjalan sebagaimana yang diharapkan. Keberadaan dan kualitas santri tidak dapat diabaikan. Penguatan Bireuen sebagai Kota santri bukan hanya dinilai dari yang terlihat tapi juga perlu pengembangan sumber daya manusia sehingga diperlukan kurikulum yang mampu meningkatkan mutu santri, serta sarana dan prasarana. Kota santri harus sesuai dengan cerminan masyarakatnya yang kemudian menjadi identitas. Sebagaimana fungsinya, surat edaran tidak memiliki legalitas untuk mengatur, Menurut kemampuannya, surat bundaran tidak mempunyai keabsahan untuk mengarahkan, untuk itulah diperlukan regulasi yang mengatur setiap lini kehidupan social masyarakat yang majemuk untuk dapat menjadi pilar pendukung dalam kebijakan Implementasi Bireuen Kota santri. Dampaknya adalah kebutuhan teknis dan administratif yang berkait dengan hal tersebut terlaksana secara maksimal.

DAFTAR PUSTAKA

- Abidin Z, Peran Ulama Dalam Sistem Pemerintahan di Propinsi Aceh, *Journal of Governance and Social Policy*, Vol.2 No.2, Dec 2021
- Badan Pusat Statistik, *Kabupaten Bireuen Dalam Angka Bireuen Regency in Figures 2023*, BPS Kabupaten Bireuen, Catalog: 1102001.1110 2023.
- Eriani, D, Soraya, A, The roles of village apparatus in implementing Qanun Number 3 Of 2017 in jangka alue, sub-district of jangka, Bireuen, aceh province, *JED (Jurnal Etika Demokrasi)*, Vol. 8 No. 1, Feb 2023
- Hanum C, Analisis Yuridis Kedudukan Surat Edaran Dalam Sistem Hukum Indonesia. *Humani (Hukum Dan Masyarakat Madani)*, Vol.10 No.2, Nov 2020
- Isfironi M, Kota santri, bumi shalawat nariyah dan bule-dhika, *Jurnal Al-Hikmah*.Vol. 18 No. 2, Okt 2019
- Iskandar, S., & Saputra, E. Live Musik, Syariat Islam dan Asas Freies Ermessen: Menyikapi Surat Edaran Bupati Bireuen, *Legitimasi: Jurnal Hukum Pidana dan Politik Hukum*, Vol. 12 No.2, Desember 2023
- Jonaedi Efendi, S. H. I., Johnny Ibrahim, S. H., & Se, M. M. *Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*. Jakarta: Prenada Media, 2018
- Lasatu A, Urgensi Peraturan Daerah Tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah Terhadap Kinerja DPRD, *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, Vol. 14 No. 2, Jul 2020
- Padang F, Husna A, Fahrimal Y, Penerapan Strategi City Branding Dalam Mewujudkan Subulussalam Sebagai Kota Santri, *Jurnal Common*. Vol. 5 No. 2, 2021
- Ramadhan, M. C, Pengaruh Aliran Positivisme Dalam Kebijakan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, *Warta Dharmawangsa*, No. 3, 2017
- Ridwan, I. H. J., Sudrajat, M. A. S, *Hukum administrasi Negara dan kebijakan pelayanan publik*., Bandung: Nuansa Cendekia, 2020

- Setiadi, T., Rohaedi, E., & Wajihuddin, M, Penerbitan Permohonan Perizinan Berusaha Melalui Sistem Online Single Submission., *Pakuan Law Review*, Vol. 7 No, 1, Mar 2021
- Sonata, D. L., Metode penelitian hukum normatif dan empiris: karakteristik khas dari metode meneliti hukum, *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol.8 No.1, Jan 2014
- Sukirno, S., Sulistyaningsih, E, *Analisis Yuridis Urgensi Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Garis Sempadan Di Kabupaten Kebumen*, dalam Erni Umi Hasanah dkk., *Perkembangan Bidang Sosial Humaniora Pertanian dan Teknologi Mendukung Sustainable Development Goals*, Book Chapter, Yogyakarta: Kepel Press, 2023
- Sulaiman S, Abdullah MA, Mansur TM, Roesa N, Pembangunan Hukum Qanun Gampong Di Kabupaten Aceh Besar, *Jurnal Geuthèë: Penelitian Multidisiplin*, Vol.4 No. 2, 2021
- Zaki Ulya, Refleksi Memorandum of Understanding (MoU) Helsinki Dalam Kaitan Makna Otonomi Khusus Di Aceh, *Jurnal Konstitusi* Vol. 11 No. 2, 2014
- , Dinamika penerapan hukum jinayat sebagai wujud rekonstruksi syari'at islam di aceh, *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* Vol. 5 No. 1, 2016